

PLATAFORMAS DIGITALES Y ROBÓTICA. SU PROYECCIÓN EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

A propósito del Pacto de Toledo y sus Recomendaciones renovadas en 2020 ¹

M^a Yolanda Sánchez-Urán Azaña,
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, UCM,
sanuran@ucm.es

M^a Amparo Grau Ruiz,
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario, UCM, grauruiz@ucm.es

I. INTRODUCCIÓN

En el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie D, Núm. 187, 27 de noviembre de 2020 se publica el Informe de Evaluación y Reforma del **Pacto de Toledo** adoptado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 19 de noviembre de 2020, en el que se contienen 22 Recomendaciones (enumeradas desde la 0 a la 21) y una Consideración Preliminar.

Recuerda esta que “el Pacto de Toledo persigue establecer las bases para que los poderes públicos tomen sus decisiones en materia de pensiones, sabiendo que están abocados a respetar un equilibrio preciso entre la austeridad y la generosidad, un equilibrio que nos asegure a todos que el sistema no va a quebrar y, a la vez, nos aleje de aquellos antiguos modelos de sociedad tan tacaños que —como justo castigo a su avaricia— padecían, a la vez, todas las mezquinas preocupaciones del rico y todas las miserias y penalidades del pobre”; reafirma que “nuestra seguridad social, es, debe ser y seguirá siendo el instrumento esencial de vertebración, integración y cohesión social que da cumplimiento adecuado al espíritu de diversos mandatos constitucionales, mandatos que obligan a los poderes públicos a mantener un sistema de medidas que garanticen a todos los ciudadanos una asistencia y unas prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”; y expresa el fundamento del Pacto de “en el compromiso firme y duradero de velar por que no se vean mermados los derechos que dimanen de la formulación social del Estado; derechos que son posibles gracias a la solidaridad intergeneracional e intrageneracional, propia del sistema de reparto, que nos vincula unos a otros por encima de la mera justicia contable que es propia de los sistemas de capitalización”.

De este modo, la Recomendación 0 expresa los que pueden considerarse principios básicos del compromiso en el mantenimiento, mejora y adaptación del sistema público de Seguridad Social. En particular, enérgicamente se “opone a cualquier

¹ Estudio realizado en el marco de los Proyectos INBOTS, CSA H2020 UE: *Inclusive Robotics for a Better Society*, G.A. 780073; FuWorkTech, PID2019-104287RB-100: *El impacto de la digitalización en las relaciones de trabajo: retos y oportunidades* y AudiT-S, PID2019-105959RB-100: *Trascendencia jurídico-financiera de las auditorías de sostenibilidad mediante la gestión inteligente de datos*.

Se exponen reflexiones con objeto de recibir inputs de la comunidad científica para concluir el **Libro Blanco** sobre la regulación de la Robótica Inclusiva en la UE, en el que hay un apartado específico a los aspectos legales, éticos y socioeconómicos. Y será muy útil que se pueda acceder, y responder, a la encuesta en : <http://inbots.eu/inbots-experts-community/legal-ethics-socio-economics-aspects/else-robotics/>

transformación radical del sistema que suponga una ruptura de los principios en que se asienta el actual, en especial los de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, suficiencia de prestaciones, equidad en el reparto de las cargas y responsabilidad pública en la dirección y gestión del sistema. Y, desde la perspectiva de la financiación, considera que “ha de adecuarse a la naturaleza de las prestaciones, de modo que las no contributivas y los servicios de carácter universal se financien a través de aportaciones del Estado a la Seguridad Social, al tiempo que las cotizaciones sociales sean la fuente básica de la cobertura financiera de las prestaciones contributivas, sin perjuicio de los apoyos y recursos económicos adicionales, basados en la imposición general, que pudieran necesitarse para asegurar la sostenibilidad del sistema y la suficiencia de sus prestaciones”.

Con base en esas ideas preliminares, objetivos y finalidades, se desarrollan las Recomendaciones que en su integridad definen el Pacto de Toledo, 2020.

En este estudio se analizará la Recomendación 20ª del Pacto de Toledo renovado, que, bajo el título Seguridad Social y economía digitalizada, hace balance del proceso de digitalización, de sus impactos en el mercado de trabajo y de sus proyecciones en el sistema de Seguridad Social.

Expresa lo siguiente:

“El acelerado e imparable proceso de digitalización de la economía está transformando profundamente el entorno productivo con la intensificación de la robotización, el desarrollo de la inteligencia artificial y el surgimiento de la economía de plataformas digitales. Estos fenómenos económicos afectan de forma directa a la organización del trabajo y a la ordenación de las relaciones laborales. Se trata de cambios trascendentales en su configuración que no deben poner en riesgo la centralidad de la actividad laboral. Pero conviene no olvidar que, más allá del mundo del trabajo, tales transformaciones también se proyectan sobre nuestro sistema de Seguridad Social.

Las novedosas formas de economía digitalizada abren grandes posibilidades y oportunidades para empresas y trabajadores que han de redundar en el conjunto de la sociedad. Sin embargo, no deben pasarse por alto las consecuencias que esta transformación productiva podría tener en términos de desigualdad y de debilitamiento de la cohesión social ante el surgimiento de nuevas formas de empleo atípico y de autoempleo. Será necesario, por tanto, llevar a cabo las adaptaciones normativas que permitan la identificación y atención de nuevas necesidades sociales y colectivos vulnerables, al tiempo que se preservan las señas de identidad de nuestro modelo de protección social.

Como aproximación inicial a este importante desafío para la Seguridad Social, la Comisión quiere llamar la atención sobre los siguientes aspectos:

En primer lugar, el nuevo entorno digital afecta directamente al encuadramiento de los trabajadores y trabajadoras dentro de la Seguridad Social en varios sentidos. Muchas actividades desarrolladas a través de plataformas digitales se caracterizan por ser esporádicas o marginales en función del tiempo de trabajo; resulta clave favorecer su inclusión dentro del sistema, como fórmula para combatir la economía informal y garantizar la protección ante situaciones de necesidad. Igualmente, en línea con la doctrina del Tribunal Supremo (STS 805/2020, de 25 de septiembre, Sala de lo Social²) es imprescindible luchar contra el recurso a

² Sentencia dictada en unificación de doctrina respecto de la configuración por cuenta ajena, incluidos por tanto en el Régimen General de la Seguridad Social, de los trabajadores de reparto a domicilio de bienes y servicios a través de una plataforma digital bajo unas características concretas de trabajo. Si este trabajo se califica como autónomo, como todos aquellos que lo son y cumplen los requisitos para estar incluidos en el Sistema, asumen el coste en materia de cotización.

A través del método utilizado, sistema de indicios, se penetra en la realidad de la prestación de servicios y se llega a la conclusión por el TS que en ese tipo de trabajo lo más importante es la Plataforma, adentrándose en quién es el que fija el precio, el reparto, entre otros aspectos.

la figura del falso autónomo, y una reflexión específica acerca del trabajo autónomo económicamente dependiente (TRADE). Por otro lado, se hace necesario analizar y, en su caso, revisar el tratamiento que merecen las situaciones de pluriempleo y pluriactividad.

En segundo término, las características de las actividades desarrolladas a través de plataformas digitales pueden generar tensiones en la aplicación del tradicional esquema protector basado en el empleo estable y a tiempo completo. En concreto, la trazabilidad de la actividad desarrollada en el entorno digital –el ajuste del tiempo de prestación de servicios–, la intermitencia o incluso el carácter esporádico de esta modalidad de trabajo atípico pueden plantear un problema serio de ‘infra cotización’ y, como consecuencia de ello, de insuficiencia protectora. En el plano individual, este anómalo funcionamiento del sistema podría traducirse en prestaciones incapaces de garantizar suficiencia y adecuación; en el plano colectivo, tal insuficiencia amenaza con socavar las bases de la legitimidad del sistema de reparto, con sus efectos inmediatos en la solidaridad en que se basa ese mismo sistema.

Por ello, la Comisión subraya la importancia de impulsar actuaciones normativas en un doble sentido. Ante todo, se trata de redefinir la centralidad del trabajo –asalariado o autónomo– garantizando unas condiciones, laborales o de actividad, dignas y suficientes, que eviten la precariedad. Y, como segundo paso, hay que reforzar los mecanismos no contributivos, típicamente solidarios, del sistema: Sin cuestionar la lógica que subyace en la obligación de cotizar, se trata de compensar el riesgo de inestabilidad de las carreras profesionales mediante mecanismos que preserven la adecuación de las prestaciones, una necesidad más acuciante, si cabe, ante la tendencia al reforzamiento de la contributividad.

Por último, es cierto que en este contexto de digitalización la previsible pérdida de peso del trabajo en la actividad productiva no parece anticipar una caída de los niveles de riqueza. Sin embargo, podría afectar a los ingresos por cotizaciones de la Seguridad Social. El compromiso de esta Comisión con el sistema de reparto basado en la solidaridad intergeneracional nos lleva a alertar, en línea con recomendaciones anteriores, sobre la necesidad de corregir una excesiva dependencia de las cotizaciones sociales en un contexto productivo y demográfico muy distinto al de las últimas décadas del siglo XX. Si la revolución tecnológica implica un incremento de la productividad, pero no necesariamente un aumento del empleo, el reto pasa por encontrar mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social, más allá de las cotizaciones sociales. Se reforzaría así la estructura financiera del sistema a través de la diversificación de las fuentes de ingresos del sistema, como un aspecto clave para garantizar su sostenibilidad económica y social.”

II. EL PROCESO DE DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

1. El contexto de transformación digital que inspira la Recomendación 20ª

Esta Recomendación, sin duda, es una de las novedades del acuerdo parlamentario, introducida en el último momento por la Comisión. Por tanto, no hay en las actas de deliberaciones a lo largo de estos años, datos sobre el avance que supone y un análisis detenido de las razones por las que se incluye. La Recomendación, desde luego, es muy acertada en su concepción, aunque hubiera requerido una reflexión más acabada sobre las cuestiones que plantea la economía digitalizada en el ámbito de la protección social, en general, y en particular, en su núcleo básico, mínimo, obligatorio, que refleja en nuestro Estado Social el sistema de Seguridad Social.

Esta Recomendación alude a la economía digitalizada, no a la economía digital, lo que es suficientemente indicativo de la finalidad que encierra. No se trata de analizar

desde la perspectiva de la Seguridad Social la irrupción de empresas que cabe definir como digitales (cuya actividad económica se basa en servicios y bienes digitales, sean nuevos modelos de negocios o transformados³); porque, entre otras consideraciones, el sistema no gira en torno a la diferente naturaleza o modelo “analógico” o “digital” de la actividad empresarial. El sistema sólo contempla a estas empresas, como sujetos obligados a, entidades obligadas y responsables, tanto en la relación jurídica de cotización como en la relación jurídica derivada de prestación -que cabe diferenciar en nuestro sistema en su nivel contributivo-.

Por el contrario, la perspectiva adoptada en la Recomendación parte del acelerado (e imparable) “proceso de la digitalización de la economía”, pero no se trata en su globalidad, sino en lo que refiere al entorno productivo y, a diferencia del Informe CES sobre *Digitalización de la Economía* (2017)⁴, se vincula sólo en sentido estricto a la utilización del factor trabajo como elemento de la producción. En el fondo, el proceso en toda su extensión exige, tal y como señalaba el CES, analizar la productividad, el crecimiento a largo plazo y, por supuesto, el impacto sobre el mercado de trabajo, con la incertidumbre, añadía entonces, que lleva aparejada la transición tecnológica. Por eso, indicaba, el “conjunto de la actividad productiva necesita avanzar en determinadas líneas de actuación que faciliten su transformación digital, aumenten su competitividad y les permitan desarrollar una oferta innovadora”. Sobre el impacto de la digitalización en el trabajo se pedía avanzar hacia una -“transición tecnológica inclusiva” en el ámbito del empleo para procurar un resultado o balance positivo. Según se concluye en el Informe de actualización de 2021, el capital humano es el punto débil de la digitalización en España.

Además, se habla de proceso, luego, implícitamente, cabría referirlo a desarrollo, curso, evolución. Pero, también a diferencia de la propuesta del CES que en 2017 insistía en la necesidad de que la economía española debía contar con una estrategia a corto, medio y largo plazo, de impulso, adaptación y gobernanza para la transición tecnológica, no se adopta en la Recomendación una reflexión desde la perspectiva temporal. En el momento actual, 2021, ¿cuáles son las medidas que conviene afrontar en cada plazo (ya sea corto, medio o largo)? Las propuestas a formular deberían tener en cuenta todas estas dimensiones.

En primer lugar, desde la perspectiva temporal, debe evitarse hacer proyecciones a largo plazo exclusivamente; por el contrario, deben considerarse el corto, medio y largo plazo, en todos ellos asentando en primer lugar los retos⁵ y, en segundo lugar, las respuestas más adecuadas. Obviamente hay que añadir el contexto, y, en consecuencia, analizar la situación desde la realidad nacional concreta, pero también en una vertiente más amplia, europea e internacional. Tampoco cabe olvidar la proyección funcional, los sectores de la actividad, las tareas desarrolladas por los trabajadores y el grado de cualificación y habilidades para desarrollarlas. En definitiva, no se afronta una realidad homogénea, pues se observan muchas aristas, si atendemos a los factores descritos (temporal, espacial y funcional).

³ Vid. Informe ADIGITAL “Economía Digital en España”, 2020. Puede consultarse en <https://www.adigital.org/economia-digital-en-espana/>

⁴ Puede consultarse, en su actualización de 2021, en <http://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0121.pdf>

⁵ Sánchez-Urán Azaña, Y. y Grau Ruiz, M^a.A. (Dirs): *Nuevas tecnologías y Derecho. Retos y oportunidades planteados por la inteligencia artificial y la robótica*, Juruá, Oporto, Portugal, 2019.

Este proceso de digitalización se vincula a la irrupción de los denominados “fenómenos económicos” que impactan profundamente “en la organización del trabajo y en la ordenación de las relaciones laborales” y “se proyectan sobre el sistema de Seguridad Social”. Efectivamente, a nuestro juicio, impactan en las formas de trabajar y en la organización del trabajo, más allá de que éste se articule jurídicamente a través de un estatuto jurídico u otro, asalariado o no, a partir de la tradicional y no superada clasificación binaria. Como desde hace tiempo se viene señalando, tanto por –los Organismos internacionales (OIT, WEF, OCDE) como por las Instituciones de la UE, y por la doctrina nacional y foránea, “los cambios cuantitativos o cualitativos, en el mercado de trabajo, no pueden en definitiva, dejar de repercutir en el funcionamiento y la sostenibilidad del sistema de protección social”⁶. Sencillamente, porque nuestro sistema se asienta en el rasgo de profesionalidad-contributividad; esto es, realización de una actividad previa que condiciona tanto el acceso como el nivel o extensión de la protección. Como veremos posteriormente, el impacto y la proyección deben medirse con extremo cuidado, porque no se puede utilizar la excusa de la transformación digital, o más exactamente, su naturaleza disruptiva, para impulsar medidas que pongan en peligro el necesario avance de una digitalización que promueva la igualdad y la cohesión social.

No se aclara el impacto en el trabajo ni la proyección en la protección social en toda su extensión. Tampoco si son del mismo grado o nivel atendiendo a los cambios tecnológicos. La Recomendación únicamente ejemplifica y destaca el impacto en la intensificación de la robotización (sin datos concretos que lo avalen, sin especificar los sectores, sin definir el tipo de tareas o las habilidades o competencias), el desarrollo de la inteligencia artificial (en qué campos o medida) y el surgimiento de la economía de plataformas digitales (en estos momentos de su consolidación y desarrollo). Estos tres fenómenos, aun cuando se presentan rasgos comunes en su afectación al mercado de trabajo y al sistema de Seguridad Social, merecen ser, en nuestra opinión, analizados de forma separada, porque su impacto en términos de oportunidades y riesgos debe analizarse de forma individualizada, fijando con precisión los que comporten cada uno de ellos.

Por un lado, sobre el impacto en el mercado de trabajo no existe instantánea fija que abarque todos los sectores, todos los tipos de trabajo, todos los niveles de cualificación, todos los mercados y todos los países. Como acertadamente se ha expresado: “la digitalización destruye empleo porque lo sustituye, pero también crea empleo porque impulsa el crecimiento, conlleva la aparición de nuevos bienes y servicios, el surgimiento de nuevos sectores productivos y nuevas ocupaciones y tareas”⁷.

En este sentido, para identificar la proyección en la protección social, deben conectarse los tres fenómenos citados, respectivamente, a los dos retos que desde hace tiempo marcan la senda de los trabajos de las Organizaciones –Internaciones y de las Instituciones de la UE consolidada en los documentos de *soft law* más actuales⁸. Por un lado, la adaptación normativa de la configuración estructural del sistema; por otro, su

⁶ Goerlich Peset, J.M^a: “Digitalización, Robotización y protección social”, *Revista Teoría y Derecho*, núm.23, 2018, p.110

⁷ Pérez García F. y otros: *Cambios tecnológicos, trabajo y actividad empresarial: el impacto socioeconómico de la economía digital*, CES, 2020. Puede consultarse el resumen ejecutivo en http://www.ces.es/documents/10180/5228908/2020_Resumen_ejecutivo-Cambios_tecnologicos.pdf/d6beec75-2bd6-ebcb-a764-f8c2044a5903

⁸ Sánchez-Urán Azaña, Y. y Grau Ruiz, M^a A.: “Robotics and work: labour and tax regulatory framework”, Mella Méndez, L, (Edit.): *Regulating the platform economy: international perspectives on new forms of work*, 2020, pp. 116-131.

sostenibilidad financiera. Sobre ambos aspectos, para su análisis más detallado, remitimos a las Recomendaciones del Pacto de Toledo analizadas en otros capítulos de este estudio.

Llama la atención que en la Recomendación que analizamos se atisbe una cierta visión tecno-pesimista a raíz de los avances tecnológicos, especialmente cuando se advierte con rotundidad que “no deben poner en riesgo la centralidad de la actividad laboral” y posteriormente se alienta a una “redefinición” de esta centralidad del trabajo.

La expresión “centralidad de la actividad laboral” nos invita a escudriñar su significado. Cabe analizarla desde una doble perspectiva, objetiva y subjetiva, en el contexto de lo advertido en los planos internacional y de la UE. De este modo, debe entenderse como una referencia clara hacia el ámbito del trabajo (sea o no asalariado) como factor de cohesión social, como principal factor de integración socioeconómica. Por ello, hay que procurar que sea digno y suficiente en sus condiciones de realización; a la par que insistir en la centralidad de la persona trabajadora, del ser humano, también en este ámbito, cuando se contrapone éste a los robots.

La ausencia de limitaciones a la innovación tecnológica ha de ir de la mano del principio de que la digitalización, en general, en sus diferentes variantes, permita que el empleo se centre en “trabajos que añadan mayor valor” para el trabajador y también para el proceso productivo. Esto obliga a comprometerse ahora con el desarrollo de las competencias tecnológicas para equilibrar las necesidades derivadas del crecimiento y de la competitividad que básicamente afectan a la sociedad en su conjunto (esto es, el progreso tecnológico) y a evitar las desigualdades sociales que impactan especialmente en las personas o grupos vulnerables, minimizando las perturbaciones en el mercado de empleo y de trabajo.

Como venimos afirmando desde hace tiempo, la innovación tecnológica ha de ser jurídica y socialmente responsable⁹. En el ámbito del empleo y de la ocupación no cabe reflexionar sobre lo que la tecnología, y en particular la tecnología robótica “inteligente”, puede hacer; sino, todo lo contrario, sobre lo que no debe hacer o a lo que no debe servir. En positivo, la centralidad de la actividad laboral debe entenderse en el sentido apuntado por la OIT, en su informe 2019 “Trabajar para un futuro más prometedor”, que ha sido asumido por las Instituciones de la UE en los últimos documentos sobre Ética e Inteligencia Artificial (en adelante, IA). Así, se propone un programa centrado en las personas para el futuro del trabajo que fortalezca el contrato social, situando a las personas y el trabajo que realizan en el núcleo de las políticas económicas y sociales y de la práctica empresarial. Este programa se asienta en tres ejes de actuación, que combinados entre sí generarán crecimiento, igualdad y sostenibilidad para las generaciones presentes y futuras: la inversión (social y económica) en torno a las capacidades de las personas, en las instituciones del trabajo y en un trabajo decente y sostenible (más justo y equitativo).

2. La naturaleza multidimensional de la economía digitalizada

⁹ Sánchez-Urán Azaña, Y.: “Inclusive Robotic and Work: Socially and Legally Responsible Technological Innovation”, en Pons, J.L. (Edit.): *Inclusive Robotics for a Better Society*, Edit.Springer, Vol.25, 2018, pp.37 y ss.

La expresión “economía digitalizada” reconoce claramente el impacto de las tecnologías digitales en los modelos de producción y consumo. En un principio, en la década de los 90 del siglo XX, la atención estuvo centrada fundamentalmente en el impacto de internet en la economía. Progresivamente se fue ampliando al abarcar los avances tecnológicos y su creciente aplicación (como robótica, IA, Internet de las cosas, realidad aumentada y virtual, computación en la nube o *blockchain*). Estas tecnologías se han introducido, en mayor o menor medida, en todos los sectores de la actividad productiva, desde los tradicionalmente considerados analógicos (piénsese en la agricultura o en la industria), hasta los típicamente calificados como tecnológicos, transformando mercados, modelos de negocio y operaciones cotidianas (como en el caso del comercio).

Es lugar común preguntarse qué hace que la economía digitalizada sea diferente a la economía tradicional. En primer lugar, las tecnologías digitales permiten a las empresas hacer negocios de manera diferente, de forma más eficiente y con mayor rentabilidad. Además, abren nuevas posibilidades, por ejemplo, los productos y servicios pueden ofrecerse a más consumidores (incluso a algunos que antes no podían ser atendidos). También las estructuras de mercado son completamente nuevas, puesto que, entre otras cosas, eliminan los costes de transacción en los mercados tradicionales. Por último, se nutre y genera enormes cantidades de datos a través de la arquitectura algorítmica.

Las tecnologías pueden -y deben ser- inclusivas¹⁰, generando oportunidades económicas y sociales. Ahora bien, dada su naturaleza multidimensional, la economía digitalizada debe tratar comprenderse en todas sus fases¹¹. En el denominado núcleo digital se encuentran los proveedores de los dispositivos (como ordenadores y teléfonos inteligentes), el *software* y los algoritmos que funcionan en ellos y la infraestructura de apoyo para acceder a internet a través de las redes de telecomunicaciones. Los proveedores digitales utilizan esas tecnologías para proporcionar productos y servicios digitales (entre ellos, las plataformas de comercio o las que facilitan el pago a través de móviles). Y, por último, las aplicaciones digitales utilizan esos productos y servicios para adaptar o transformar la manera en que llevan a cabo sus negocios.

III. PRECISIONES CONCEPTUALES

Por su mención expresa en la Recomendación, centraremos el análisis en las páginas que siguen en la robótica, la inteligencia artificial y las plataformas digitales; razón por la que ahora cabe detenerse en puntualizar su significado y clarificar posibles equívocos.

¹⁰ Sánchez-Urán Azaña, Y. y Grau Ruiz, M^a.A.: “El impacto de la robótica, en especial la robótica inclusiva, en el trabajo: aspectos jurídico-laborales y fiscales”, *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, N^o. 50, 2019.

¹¹ Véase Armstrong, B.: “The digital economy is becoming ordinary. Best we understand it”; puede consultarse en <https://theconversation.com/the-digital-economy-is-becoming-ordinary-best-we-understand-it-130398> (visita marzo 2021)

1. Inteligencia artificial, robótica y tecnologías conexas

Como punto de partida, interesa resaltar la Resolución del Parlamento Europeo de 20 octubre de 2020 sobre “Marco de los aspectos éticos de la inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas”¹², –que incorpora como Anexo una Propuesta de Reglamento sobre los principios éticos para el desarrollo, el despliegue y el uso de la inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas. En él que incluyen las definiciones siguientes, que acogemos y tomamos como base conceptual en nuestro discurso:

–«inteligencia artificial»: “ un sistema basado en programas informáticos o incorporado en dispositivos físicos que manifiesta un comportamiento inteligente al ser capaz, entre otras cosas, de recopilar y tratar datos, analizar e interpretar su entorno y pasar a la acción, con cierto grado de autonomía, con el fin de alcanzar objetivos específicos”¹³.

–«autonomía»: “un sistema de inteligencia artificial que funciona interpretando determinados datos de entrada y utilizando un conjunto de instrucciones predeterminadas, sin limitarse a ellas, a pesar de que el comportamiento del sistema esté orientado a cumplir el objetivo que se le haya asignado y esté limitado por este y por otras decisiones de diseño pertinentes tomadas por su desarrollador”.

–«robótica», “las tecnologías que permiten que las máquinas controladas automáticamente, reprogramables y multifuncionales realicen en el mundo físico acciones tradicionalmente realizadas o iniciadas por los seres humanos, en particular mediante la inteligencia artificial o las tecnologías conexas”¹⁴.

- «tecnologías conexas», que por vez primera se utiliza por las instituciones de la UE: “las tecnologías que permiten que los programas informáticos controlen, con un grado de autonomía parcial o total, un proceso físico o virtual; las tecnologías capaces de detectar los datos biométricos, genéticos o de otro tipo; y las tecnologías que copian o utilizan de otro modo características humanas”.

2. Plataformas digitales

La 20ª Recomendación menciona la economía de plataformas digitales y, sin definirla, alude seguidamente a un tipo: las plataformas digitales de trabajo, con referencia inmediata a las actividades desarrolladas a través de las mismas, a la forma de prestación de los servicios por las personas trabajadoras en (o a través) de las mismas y los diferentes modelos de organización.

En primer lugar, merece una valoración positiva que la Recomendación abogue por el uso correcto de la expresión que describe la realidad a la que se quiere referir.

¹² Puede consultarse en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0275_ES.html

¹³ Se adapta por tanto la definición que utilizó la Comisión Europea en su Comunicación de 2018 sobre “Inteligencia Artificial para Europa”, COM (2018) 0237, de 25.4.2018.

¹⁴ Se define a partir del concepto de robots industriales de la norma ISO 8373, en la que se expresan los términos utilizados en relación con los robots y dispositivos robóticos que operan tanto en entorno industriales como no industriales. Puede consultarse en <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:8373:ed-2:v1:en>

Dicho de otra forma, que eluda la expresión economía colaborativa¹⁵, con la que aquella, la economía de plataformas¹⁶ no puede confundirse y, menos aún, identificarse. Así como no todo mercado para el uso temporal de bienes y servicios puede ser considerado en sentido estricto como economía colaborativa, no toda plataforma que interviene en dicho mercado merece el calificativo de colaborativa.

Desde hace un par de años, en el contexto de la UE, a través de diferentes documentos, se ha profundizado en el modelo de negocio de las plataformas digitales, y más en concreto sobre las que se califican como de trabajo.

Aunque la Recomendación limita su visión a las plataformas a través de las que se realizan trabajos de reparto *off line* (por la mención que hace el texto a la Sentencia del Tribunal Supremo de septiembre de 2020), debe recordarse que, con base en estudios de Eurofound¹⁷, en los que se destacan las características del trabajo en plataformas -y, debido a su heterogeneidad, se expresa la dificultad de dar una respuesta única-, la Comisión Europea ha asumido sus propias definiciones en el documento *First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*¹⁸.

Para la Comisión Europea una “plataforma digital de trabajo” es una empresa privada basada en internet que intermedia con mayor o menor grado de control en servicios a la carta, solicitados por clientes individuales o corporativos y prestados directa o indirectamente por particulares, independientemente de que dichos servicios se realicen *in situ* o en línea. Atendiendo a los diferentes tipos de plataformas de trabajo, distingue entre las de trabajo presencial - *on-location labour platforms*- (como el transporte de pasajeros, las entregas, el trabajo doméstico) y las de trabajo en línea - *online labour platforms* (en las que las tareas no dependen de la ubicación, por ejemplo, la codificación de datos, el trabajo de traducción, el etiquetado de imágenes, los proyectos de TI o de diseño). Advierte de que esta clasificación básica no tiene en cuenta la heterogeneidad existente en los niveles de cualificación o *skills*, las diferentes formas de combinaciones entre ellas y los grados o niveles de precariedad laboral que pueden asociarse a las mismas. Por último, define el “trabajo en (a través) de plataformas” como el que “refiere a los servicios prestados bajo demanda y a cambio de una remuneración por personas que trabajan a través de plataformas, independientemente del tipo de plataformas de trabajo

¹⁵ Véanse al respecto la Comunicación de la Comisión Europea sobre “Agenda Europea para la Economía Colaborativa”, 2016, COM (2016), 356 final, de 2 de junio de 2016; y la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de junio 2017, DOUE C331/125.

¹⁶ Noción que parece que proviene del estudio de Rochet, J, y Tirole, J.: “Platform competition in two-sided markets”, *Journal of the European Economic Association*, 2003, 1(4), pp. 990- 1029. Tirole, Premio Nobel de Economía en 2014, nos invita a reflexionar sobre estas cuestiones en su libro *Economics for a Common Good*, Princeton University Press, 2017, en especial capítulo 14 sobre *How Digitization is Changing Everything*. La búsqueda del bien común, dice, implica la construcción de instituciones para conciliar, tanto como sea posible, los intereses del individuo con el interés general. Desde esta perspectiva, la economía de mercado no es un fin en sí misma. La economía está al servicio del bien común para lograr un mundo mejor. Con ese fin, su tarea es identificar las instituciones y políticas que lo promoverán.

¹⁷ Eurofound (2018), Actualizado en 2019: *Employment and working conditions of selected types of platform work*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2018/employment-and-working-conditions-of-selected-types-of-platform-work>; véase también, Eurofound, *Platform work: Maximising the potential while safeguarding the standards?*, 2019, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19045en.pdf, en el que se analizan cinco tipos diferentes de plataformas de trabajo (tres de trabajo offline/on-location; dos de trabajo online).

¹⁸ Bruselas, 24 de febrero de 2021, C (2021) 1127 final.

digital (*in situ u online*) o del nivel de competencias requerido”.

IV. PLASTICIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ANTE EL PROCESO DE DIGITALIZACIÓN

1. Problemas intrínsecos y condicionantes extrínsecos del sistema de Seguridad Social

Uno de los factores de igualdad y cohesión social es el nivel de protección social que el Estado puede otorgar a sus ciudadanos; no obstante, la extensión e intensidad protectora depende a su vez, como operación perfecta, de la igualdad y cohesión social que se haya conseguido en el mercado de empleo, en la realización del trabajo -en el que se asienta el sistema. Es decisivo el entorno socioeconómico en el que el sistema se desenvuelve, para que esta columna vertebral del Estado Social sirva a la consecución de los principios constitucionales, igualdad material y cohesión, o solidaridad, en todas sus vertientes, territorial, intergeneracional e interpersonal. Las políticas públicas, según el entramado competencial previsto en nuestra Constitución, han de orientarse para contribuir a la efectividad del derecho constitucional a la protección social.

Los factores intrínsecos que condicionan el adecuado funcionamiento del sistema se resumen en las dificultades derivadas del incremento constante y significativo de los gastos y la insuficiencia en los ingresos para hacer frente al aumento de gastos. Son conocidas las reformas más importantes llevadas a cabo en cada una de las variables.

A los factores exógenos que impactan en la Seguridad Social, como el envejecimiento de la población, del que se viene hablando desde hace años -que requiere de un completo paquete de medidas para la consecución real y efectiva del ideal de un envejecimiento activo- y que la Recomendación menciona de soslayo (pues se trata en la Recomendación 12^a), se une el entorno socioeconómico. A todos ellos hay que prestar especial atención para abordar futuras modificaciones.

Debe subrayarse que, pese a los cambios en el entorno provocados por la digitalización, en la Recomendación que comentamos no se atisba una radical propuesta de cambio en el modelo español. Como es sabido, éste es de origen bismarckiano, habiendo sufrido adaptaciones progresivas en su evolución legal, entre las que destacan la incursión universalista de las prestaciones no contributivas y, en la actualidad, el Ingreso Mínimo Vital. De hecho, se advierte expresamente que, al tiempo que se producen estas adaptaciones, se han de preservar las “señas de identidad de nuestro modelo de protección social”. Cabe interpretar que, si bien no hay un marco constitucional que defina con precisión ese modelo, y menos aún que haya uno concreto que no pueda modificarse como apuesta político-legislativa en un futuro, los rasgos son de todos conocidos y sus principios vertebradores también; por lo que, en torno a ellos, hacia su efectividad, hay que orientar las decisiones a corto y medio plazo.

Claro que la Recomendación no habla de modelo de Seguridad Social, sino de protección social, término que no se define, pese a que desde hace tiempo se reclame una respuesta clara. Es importante identificar qué es protección social en sentido amplio y que se articulen específicamente los dos niveles que la integran: el mínimo, básico y obligatorio (al que cabe identificar con la Seguridad Social propiamente dicha) y el nivel complementario, segundo ámbito en el que se observan confluencias entre lo voluntario/lo obligatorio y lo público/lo privado. Al respecto se demanda una reflexión

sobre la posibilidad de que los sistemas de protección obligatorios admitan mecanismos de protección complementaria incluso dentro de los mecanismos de protección social públicos.

El “dinamismo adaptativo” o “plasticidad” es una de las señas de identidad en la construcción y evolución del sistema. Lo es también en su presente desde el que proyectar su futuro, para detectar lo que sea o deba ser inmutable y para determinar qué deba ser y hasta dónde objeto de renovación. Con el objetivo básico de contribuir a su sostenibilidad, la adaptación requiere decir avanzar en las modificaciones imprescindibles que hayan orientarlo desde una doble perspectiva; la de su financiación o viabilidad financiera, y la de su configuración, en cuanto a la extensión e intensidad de la protección para procurar una atención suficiente a las situaciones de necesidad.

No es preciso transformar drásticamente el sistema y, en eso, la Recomendación acierta. Enérgicamente “se opone a cualquier transformación radical”, aun cuando esta afirmación se relaciona con los principios que lo vertebran; por tanto, rechaza no tanto la transformación del modelo como la ruptura frontal con esos principios. La cuestión que queda abierta es si otro modelo que también respondiera a tales principios, diferente del actual, sería posible en un futuro más o menos próximo. Sin embargo, tal análisis excede del objeto de este estudio.

Partamos, entonces, de una adaptación no rupturista, manteniendo la esencia del sistema, e identifiquemos los cambios que pudieran repercutir en su núcleo, como consecuencia de múltiples factores extrajurídicos, económicos, políticos, sociales, demográficos y tecnológicos, pero también jurídicos. Si bien los factores, a lo largo de la evolución histórica, no han cambiado, en la actualidad se han vuelto más complejos. De hecho, su interacción no ha adoptado la misma configuración en todas las épocas. Ahora mismo la digitalización, manifestada en sus diversos fenómenos como veremos en los apartados siguientes, está afectando a la Seguridad Social. Además, su influencia debe también relacionarse con la de los demás factores como, por ejemplo, los demográficos, vinculándolo, entre otros, a la “brecha digital”.

2. Digitalización y protección social

¿Cómo impacta la economía digitalizada en la protección social? Más específicamente: ¿cómo impacta en la Seguridad Social?, ¿qué medidas a corto, medio y largo plazo por parte de los poderes públicos exige el impacto en este ámbito?

Las proyecciones, en relación con los dos fenómenos a los que se refiere explícitamente la Recomendación, son las siguientes:

- En el caso de las plataformas digitales, la cuestión gira en torno a la incidencia en el sistema de Seguridad Social de las nuevas formas de trabajo y organización del trabajo. Trabajo que, si hace tiempo se calificaba como atípico o excepcional, hoy puede ser considerado como de normalidad atípica; lo que no necesariamente es sinónimo siempre de precariedad y vulnerabilidad. Por tanto, el modelo de trabajo en plataformas digitales puede afectar, indirectamente, al acceso, nivel y extensión de la protección ofrecida por el sistema.

- En el marco de la robótica (robotización expresa la Recomendación), el debate gira en torno al más general sobre la sostenibilidad del sistema¹⁹ desde la perspectiva de su viabilidad financiera. Es importante destacar que estudios actuales ponen en tela de juicio que mayor robotización creará mayor desigualdad y, por el contrario, concluyen que “mayores niveles de automatización llevan a una reducción de la desigualdad a medio plazo”²⁰. Así pues, la robótica, no sólo puede, sino que debe contribuir a un crecimiento inclusivo. En la medida en que el aumento de la robotización genera una mayor riqueza en un país, ésta puede ser utilizada por su gobierno para reducir la desigualdad a través de políticas redistributivas.

Adicionalmente, cabe preguntarse si la propia configuración interna del sistema, en su nivel contributivo, distinguiendo actualmente entre diferentes regímenes (aunque se tienda a su simplificación y homogeneización) impacta, a su vez, en la búsqueda de incardinación en el sistema binario de calificación jurídica (asalariado/autónomo), debiendo prestarse especial atención al uso de las cotizaciones sociales como herramienta competitiva. Como se ha advertido: “las diferencias de régimen de cotización entre trabajadores asalariados y autónomos influyen en la elección del tipo de trabajador al que se contratan los servicios y en la cobertura de contingencias de los autónomos”²¹. Como en el modelo contributivo, la extensión e intensidad de la protección se relaciona directamente con la cotización, su diferente configuración impactará claramente en la citada elección y, desde la vertiente de financiación del sistema, la calificación jurídica acaba teniendo un claro trasfondo económico.

V. LAS NUEVAS FORMAS DE EMPLEO Y EL TRABAJO EN PLATAFORMAS DIGITALES

1. Los empleos atípicos y la vulnerabilidad

Desde los años 70 del siglo pasado se habla de empleo atípico. La Recomendación lo menciona, pero indica que estamos en un nivel superior: el de “nuevas” formas de empleo atípico y de autoempleo.

Comencemos nuestro análisis por el trabajo atípico referido al trabajo asalariado. La concepción primigenia de “formas atípicas del contrato de trabajo” surgió en respuesta a la atipicidad misma de la situación con la que entonces querían enfrentarse²² (con referencia a la expansión selectiva de su centro de imputación y su fragmentación normativa). La tendencia natural (o fisiológica) del ordenamiento laboral es la atracción de los nuevos trabajos hacia la laboralidad y a los trabajadores hacia su concepción como

¹⁹ Llorente Álvarez, A.: “Una Seguridad Social para el Futuro, con un apunte sobre automatización, robots y seguridad social”, en Sánchez-Urán Azaña Y. y Grau Ruiz, A. (Dtras): *Nuevas Tecnologías y Derecho*; editorial Juruá, 2019, p. 142.

²⁰ López-Sánchez, J. I., Arroyo-Barrigüete, J. L., & Curto-González, T. : “Automation and inequality: does a relation exist?”, UCJC, Business and Society Review, Fourth Quarter, 2020, p. 172

²¹ Pérez García F. y otros: *Cambios tecnológicos, trabajo y actividad empresarial: el impacto socioeconómico...*, cit.

²² Alonso Olea, M.: “Los contratos de trabajo atípicos y la adaptación del Derecho del Trabajo a la crisis económica y al cambio tecnológico” en Dávalos, J. (Coord.): *Cuestiones Laborales en Homenaje al Maestro M.V. Russomano*; UNAM, 1988, p.124

asalariados. Por otro lado, se han ido articulando diferentes técnicas utilizadas por la política jurídica, que nunca se ha encaminado a la homogeneidad de las relaciones de trabajo. Si pudiéramos definir el modelo teórico estándar de trabajo se describiría como aquél en el que un trabajador ejecuta trabajo o presta servicios con arreglo a un solo contrato de trabajo a tiempo completo; de duración indefinida; por cuenta de un solo empresario; en el entorno físico de un centro de trabajo de un lugar territorialmente delimitado.

Si desde el pasado nos situamos en el presente, las que antaño se calificaban como situaciones excepcionales, son hoy las que describen la realidad del trabajo (la realidad normada), sometida a una reconfiguración permanente, aunque hoy la atipicidad denote unas características especiales en relación con las que cupo definir en etapas anteriores. Especificidad o signo específico de ahora que va más allá de la reformulación o readaptación de las que cabría entender como formas atípicas de trabajo “tradicionales”, relacionadas con la flexibilidad.

Desde aquellas primeras formas atípicas del contrato de trabajo (identificadas con el trabajo a tiempo parcial, el trabajo temporal o el trabajo prestado a través de ETTs), se han multiplicado las nuevas formas de trabajo, que parecen en algún caso haber traspasado las fronteras de lo razonable cuando se ponen en relación con los parámetros que configuran en su totalidad una relación laboral (las condiciones de trabajo basadas en tiempo, lugar, jornada, salario, entre otras) y discurren hasta el extremo de acabar siendo en algún caso fórmulas hiper-precarias (provocando la polarización), que pueden abocar a una triple vulnerabilidad: financiera (con claros efectos negativos en el sistema de Seguridad Social), social e incluso emocional.

A la especialidad hoy de la atipicidad contribuye también el nuevo fenómeno tecnológico disruptivo. Estamos en un nuevo tiempo del derecho: el del empleo atípico en la era de digitalización. En él, entre otras consecuencias, queda erosionado el lugar físico fijo de prestación de servicios. Si esto es así, ya no cabe definir en todo caso la nueva realidad del trabajo con los adjetivos de segmentación, dualización, fragmentación, atomización, tanto del mercado como de los instrumentos jurídicos (piénsese en la modificación de la estructura jurídica del empresario, el recurso a estructuras cada vez más complejas -redes empresariales- o la proliferación de vínculos jurídicos diversificados con los trabajadores) y a identificarlo en todo caso, en la actualidad (por la globalización imparable de la economía) con precariedad y regresión, o, en palabras de la propia Recomendación: “desigualdad y debilitamiento de la cohesión social”. En definitiva, habría segmentación de los derechos de los trabajadores, entendida ésta como una situación en la que las garantías laborales y de protección social se confieren a un grupo de trabajadores pero se excluyen o restringen a otro u otros, y, en especial, a los que son más vulnerables, lo que sería contrario a la naturaleza y finalidad del sistema.

Sigamos nuestro análisis, fijándonos en el autoempleo en la expresión socioeconómica de la Recomendación; es decir, desde la vertiente jurídica, al trabajo autónomo. A él deberían traspasarse similares consideraciones. Si en la realidad puede fácilmente constatarse que el empleo asalariado -atípico existe- y es heterogéneo, también ocurre lo mismo con el trabajo autónomo, que en modo alguno se puede presentar como modelo único y homogéneo. En este sentido, cuando la Recomendación aboga por la centralidad del trabajo o de la actividad, asalariada o autónoma, también aquí busca luchar contra la precariedad. Téngase en cuenta que la Recomendación 4ª (a cuyo análisis detenido en el oportuno capítulo remitimos) dice que “todas las medidas que desarrollen los acuerdos del Pacto de Toledo deben tener en cuenta la gran diversidad de trabajadores autónomos y facilitar mecanismos de participación de este colectivo en los procesos que

les afecten. En este terreno, la Comisión recomienda continuar avanzando en la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los autónomos con los del Régimen General, junto a medidas que contemplen la jubilación anticipada y el trabajo a tiempo parcial”, pero, advierte, con sospecha hacia el trabajo autónomo, aplicando “los controles necesarios para evitar un uso inadecuado de tales opciones”.

Convengamos que no todo trabajo asalariado, aunque sea atípico, es precario; ni todo trabajo o actividad autónoma, aunque sea atípica, lo es. La precariedad no es consecuencia insoslayable de la atipicidad. Dicho de otra forma, todo trabajo atípico, o no convencional, no puede calificarse como precario, desigual o que fomente el debilitamiento de la cohesión social. Cosa diferente, es que la atipicidad pueda utilizarse torticeramente para eludir las reglas jurídicas y sea usada como subterfugio para una reducción de derechos y limitación de obligaciones, con repercusiones también en el ámbito de la protección social. Una prestación de servicios, sea o no asalariada, puede ser discontinua, parcial, temporal, sin ser necesariamente precaria o fraudulenta.

La atipicidad, en el contexto de los asalariados o autónomos, influirá en el sistema de Seguridad Social sólo sea porque su diseño y viabilidad financiera están concebidos a partir de un modelo de trabajo a tiempo completo, indefinido y continuo; así lo expresa la Recomendación cuando alude al “tradicional esquema protector basado en el empleo estable y a tiempo completo”. Ya hace algún tiempo, en la revisión del Pacto de Toledo de 2003 (Recomendación Adicional 1ª), en relación con las nuevas formas de empleo y desarrollo profesional- “sin merma del principio básico de contributividad”, se apostaba por:

“estudiar la situación de los trabajadores afectados por las nuevas formas de organización del trabajo, en especial, la extensión del trabajo a tiempo parcial, la incidencia del empleo temporal, o las nuevas posibilidades de compatibilidad entre salario y pensión o subsidio. La Comisión insta a prever con antelación la existencia de carreras profesionales de carácter irregular en las que se alternan periodos con cotizaciones con situaciones de no participación en el mercado laboral”.

Es hora de insertar el estudio del impacto de las tecnologías en el marco de esta reflexión más amplia sobre posibles medidas que contribuyan a simplificar los mecanismos protectores y a flexibilizar los sistemas/el sistema ante unas realidades económico-productivas que generan unas vidas laborales más abiertas y cambiantes, y “más fragmentadas”²³, en las que pueden darse trabajos intermitentes, esporádicos y a demanda, a llamada, *just-in-time*, es decir que se realizan en el momento en que se origina la demanda del servicio o de la actividad y por el tiempo que dura esa prestación.

2. Economía de plataformas y diversidad de formas de prestación de trabajo

Se aprecia un salto -cualitativo cuando la -Recomendación conecta la realidad del mercado de trabajo y empleo, asalariado o autónomo, sólo a la economía de plataformas digitales y exclusivamente ligada a -una modalidad de trabajo en las mismas. A nuestro juicio, esto puede distorsionar el debate, porque de una interpretación literal pudiera inferirse que todo trabajo en esta economía es o representa el paradigma de vulnerabilidad o precariedad que se quiere combatir. Sencillamente porque puede que equivocadamente se piense que, siendo España el país de la UE con mayor porcentaje de trabajadores en la economía de plataformas, la mayoría de ellos obtienen de la plataforma su fuente

²³ Llorente Álvarez, A.: “Una Seguridad Social para el futuro....”, cit., p. 129.

principal de ingresos²⁴; y, sobre todo, porque se piense que la condición de trabajador asalariado en plataformas se proyecta negativamente sobre el sistema, por sus características específicas, diferentes a las de un tipo de trabajo -realizado para empresas que no tienen esa estructura o no las comparten, pero en las que también pueden aparecer itinerarios laborales discontinuos, temporales, a demanda (piénsese en el supuesto de los traductores) y esporádicos. Aunque se diga que ese tipo de trabajo se advierte con mayor presencia en la economía de plataformas²⁵, no puede ser ésta la razón única que exija una atención específica en el sistema. Porque habría que prestarla con carácter general a las muchas “nuevas formas de trabajo” (Eurofound²⁶), a las emergentes “zonas grises” de empleo -o a las formas “híbridas” de trabajo; en fin, a un empleo más diverso y carreras profesionales cada vez menos lineales.

De este modo, las “tensiones” a las que refiere la Recomendación en relación con las características del trabajo o actividades a través de plataformas digitales serán las mismas que pudiera proyectar el trabajo con esas mismas características para otro tipo de empresario. Efectivamente, en ambos supuestos se pueden vislumbrar los “riesgos” de los que habla la Recomendación: “la intermitencia o incluso el carácter esporádico del trabajo realizado”. Tales “riesgos” no son sino otras formas de trabajo, atendiendo al elemento o factor-tiempo, que pueden completarse con la característica de ser “a demanda” (*on call, just-in-time*, en terminología anglosajona). Evidentemente, una atención diferenciada requiere lo que la Recomendación denomina “-trazabilidad²⁷ de la actividad desarrollada -el ajuste del tiempo de trabajo-”. En definitiva, se trata de aprovechar la oportunidad que actualmente ofrece la tecnología para computar de modo exacto el tiempo y el ingreso obtenido por el trabajador, sea asalariado o autónomo en el ámbito de la economía de plataformas digitales; volveremos sobre ello.

De modo que parece haber un sesgo inicial en la Recomendación que cabrá replantear tras un análisis sosegado de la proyección de la economía digitalizada en el ámbito de la Seguridad Social, tanto más cuanto sólo se hace en ella, como decíamos, referencia a un tipo de plataforma de trabajo (la de trabajo *off line*), a un sector de la actividad (el de reparto) y a un tipo de trabajo que puede darse, es verdad, en algunos de los modelos de organización del trabajo en plataformas; pero, también, en un modelo de organización del trabajo de otro tipo de entidad, incluso tradicionalmente analógica.

²⁴ La Encuesta COLLEEM II identifica con un 12,6% el número de trabajadores en España realizando o prestando servicios a través de plataformas digitales. De ese número, sólo un 2,6% obtienen de la plataforma una parte fundamental de sus ingresos, lo que quiere decir que la mayoría utilizan las plataformas para obtener rentas complementarias de la que sea su actividad principal, calificándose ese trabajo como esporádico, marginal o secundario. Vid. Bracanti, C. et al: *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey*; Luxemburgo, Publicaciones de la Oficina de la Unión Europea, pp.14 y 15. Puede consultarse en <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/new-evidence-platform-workers-europe>

²⁵ Suárez Corujo, B.: “The Influence of the Platform Economy on the Financing of Social Security: the Spanish Case”, in Becker, U. and Chesalina O (Edits): *Social Law 4.0*, Nomos, 2021; pp.239-240.

²⁶ Eurofound: *New forms of employment*, Luxemburgo, 2015; y su actualización de 2020. Puede consultarse en <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/new-forms-of-employment-2020-update>

²⁷ Expresión utilizada en el ámbito de la gestión de calidad y definida por la NORMA ISO 9001. Parece querer referirse a la gestión algorítmica; y en este sentido la Comisión Europea nos recuerda que “la gestión algorítmica, característica del trabajo de plataforma, se está extendiendo también a los lugares de trabajo “tradicionales”. Vid, documento *First Phase Consultation...*, cit.

3. Sobre la clasificación binaria del trabajo en plataformas y su proyección en el Sistema de Seguridad Social: infra-cotización e insuficiencia protectora

Sigamos, no obstante, el discurrir del razonamiento de la Recomendación, suponiendo que existieran esos riesgos vitales con carácter exclusivo o mayoritariamente en la economía de plataformas digitales del modelo de trabajo físico. Si así fuera, la cuestión siguiente que debiera plantearse es si efectivamente quedarían estos riesgos eliminados, y por tanto, resueltos los problemas proyectados en el sistema de Seguridad Social, si los trabajadores en este entorno de economía de plataformas se calificaran como asalariados. Debe atenderse a que la base esencialmente profesional de nuestro modelo hace que la relación contractual entre la plataforma y el prestador del servicio sea particularmente relevante porque determina el nivel de contribución²⁸; con el añadido de que nuestro sistema de Seguridad Social mantiene la clasificación binaria: Régimen General y Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. ¿Bastaría una acción político-legislativa, que reclama la propia Recomendación -orientándose hacia una dirección que cuesta admitir haya sido unánime de todos los Grupos Parlamentarios representados en la Comisión-, en la clasificación binaria del estatuto jurídico para que los trabajadores en este entorno por ósmosis dejaran de realizar un trabajo a demanda, de forma discontinua, durante un escaso de número de horas al día/semana y al mes para pasar a tener un contrato por tiempo indefinido, a jornada completa y continua?

Como la respuesta es claramente negativa, llegamos a desvelar a lo que en el fondo preocupa realmente a la Recomendación, a saber, “el problema serio de infra-cotización, y como consecuencia de ello, de insuficiencia protectora” derivada de ese tipo de trabajo, el esporádico (que originará la no inclusión en el sistema) y el a demanda (que originará muy reducidas cotizaciones). Todo ello, reiteramos, no por ser trabajador asalariado atípico en plataformas, sino por ser sin más trabajador atípico, o no convencional, ya sea asalariado o se le califique como autónomo. Este problema, parece que quedará resuelto según la Recomendación con la sola operación de modificar el estatuto jurídico de los trabajadores en o a través de plataformas para ubicarlos como trabajadores por cuenta ajena en el ámbito de protección del sistema que representa su esencia o núcleo, sin plantearse, por el contrario, las diferencias que en el sistema se establecen entre asalariados (y sus diferentes modalidades) y autónomos (y sus diferentes modalidades).

Bien lo ha advertido la Comisión Europea cuando, en el documento elaborado para la *First Phase Consultation*... dice que los retos (riesgos) no son necesariamente específicos del trabajo en plataformas. La cuestión, insiste, del acceso a la protección social “es relevante también para algunos autónomos y otros tipos de formas de empleo no estándar en la economía tradicional. Las condiciones de trabajo precarias o el acceso limitado a la formación y a las oportunidades profesionales pueden compartirse con los trabajadores de otras formas de trabajo atípicas”.

De modo que, cuando se alude a los riesgos financieros que para el sistema de Seguridad Social genera la economía de plataformas, como cabeza de turco, tras identificar las circunstancias que los producen, estos resultan coincidentes con los que le generan los trabajadores autónomos en general y, específicamente, para un trabajador autónomo no convencional, sea o no un trabajador de plataformas. Por ejemplo, “la exclusión de la obligación de cotizar- de los autónomos que sólo están obligados a darse de alta a la seguridad social si la actividad se realiza de forma regular en el sentido de que

²⁸ Suárez Corujo, B.: “The Influence of the Platform Economy...”, cit., pág. 240

se alcanza el nivel mínimo de ingresos”; o “una menor cotización social como proyección de los ingresos vinculados a las actividades de corta duración” ²⁹.

El hecho de que no se valoren en la Recomendación las diferencias en el ámbito de la protección social que puedan existir entre el trabajo asalariado y el autónomo, convencida la Comisión que el sistema binario en nuestro modelo ha de permanecer, la lleva a operar de forma rotunda, y apodíctica, el siguiente silogismo: como quiera que el nuevo entorno digital afecta directamente al encuadramiento de los trabajadores y trabajadoras dentro de la Seguridad Social (lo que quiere decir que implícitamente se está refiriendo a los que en la realidad son asalariados aunque se califiquen como autónomos); como quiera que esas actividades desarrolladas a través de plataformas se caracterizan por ser esporádicas o marginales, intermitentes y a demanda, -la solución en clave de protección social es “favorecer su inclusión dentro del Sistema” a través, entre otras medidas, según expresa, de la “lucha” -contra el recurso a la figura del “falso” autónomo. Lo que requiere -según la Comisión- de una respuesta contundente del legislador y/o de los jueces y tribunales.

Pongámonos en esta tesitura y lleguemos al resultado de la operación de clasificación atendiendo a las reglas legales que determinan el concepto de trabajador asalariado y el de trabajador autónomo: habrá trabajadores a través de plataformas que serán calificados como asalariados. ¿Se habrán resuelto así los problemas en relación con la Seguridad Social? Y habrá también trabajadores a través de plataformas que podrán ser calificados como auténticos, -reales y no falsos trabajadores autónomos. Si así fuera, ¿se habrían resuelto los problemas desde la perspectiva de la protección social? -Claramente no, porque entonces aflorará el siguiente problema, el de la existencia de un colectivo dentro de los autónomos a los que también pudiera calificarse como vulnerables o precarios atendiendo a la “gran diversidad de trabajadores autónomos”, en expresión de la Recomendación 4^a.

Y no se habrá resuelto el problema porque calificados correctamente como autónomos, e incardinados en algún caso en el grupo de los de mayor vulnerabilidad, a ellos se habrán externalizado “los costes al tener que asumir ellos en exclusividad el que refiere a la protección social, con una cotización desfasada en relación con la derivada del trabajo asalariado y más aún si el trabajo no es constante y a tiempo completo”³⁰; frente a los autónomos de muy alta y alta cualificación y versatilidad que pueden asumir personalmente el coste de niveles aceptables de protección³¹.

Esta situación es la que, precisamente, se intenta revertir de algún modo, pero sin transformar el modelo, también binario, -en el ámbito del nivel contributivo de Seguridad Social, cuando se advierte en otra de las Recomendaciones (la número 4) -que- hay que procurar la cotización del trabajador autónomo ligada a los ingresos reales (habrá que entender, del autónomo que realiza de forma exclusiva esa actividad). Situación ésta, no lo olvidemos, que no solucionará la precariedad protectora calculada sobre las cotizaciones. De modo que se planteará también para los autónomos atípicos una situación de infra protección que tendrá que afrontarse a través de otras fórmulas, entre ellas, - la de incorporación de los autónomos con bajos ingresos o con ingresos irregulares, regularizando las actividades que quedan fueran del ámbito del RETA en su diseño actual; o la de una única incorporación al sistema cuando se simultanean trabajo

²⁹ Suárez Corujo, B.: “The Influence of the Platform Economy...”, cit., pág. 254.

³⁰ Rodríguez Fernández M^a L.: “Las pensiones y las nuevas formas de empleo de la revolución digital”, FEDEA Policy Papers 2021/03

³¹ Herce, J.A.: “Acceso a la Protección Social de los trabajadores sea cual sea su forma de empleo en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales”, 2018, p.14; puede consultarse en <https://ata.es/wp-content/uploads/2018/05/Dictamen-ATA-Europa-Completo.pdf> (Acceso marzo 2021)

por cuenta ajena y por cuenta propia; -sin olvidar los instrumentos no contributivos o financiero-impositivos y en este caso si sólo tendrán como finalidad garantizar el sostenimiento del sistema o también la mejora de las prestaciones.

Vayamos por partes.

Sobre el encuadramiento, asalariado/autónomo, nuestro sistema se basa en el sistema binario y a la fecha no se ha utilizado la figura de la relación personal de trabajo, con independencia de si quien lo realiza para el otro puede o no tener la consideración legal de trabajador asalariado o de trabajador autónomo.

Sobre la calificación del trabajo en plataformas, no hay, como se sabe, un planteamiento -homogéneo en los diferentes países, sean o no de la UE. Se ha analizado a escala internacional por la OIT³² y preocupa a las Instituciones de la UE, intentando dar una respuesta global a la que es una realidad global, con énfasis en el empleo autónomo en el contexto de las plataformas digitales en lo que atañe a la protección social.

En la actualidad, en nuestro país, y con importantes variaciones desde la versión inicial, -se ha firmado un acuerdo por el Gobierno y los interlocutores sociales hace escasas fechas -para introducir una nueva disposición adicional 23ª en el Estatuto de los Trabajadores con el contenido siguiente:

Disposición adicional 23ª. Presunción de laboralidad en el ámbito de las plataformas digitales de reparto.

“Por aplicación de lo establecido en el artículo 8.1, se presume incluida en el ámbito de esta ley la actividad de las personas que presten servicios retribuidos consistentes en el reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía, por parte de empleadoras que ejercen las facultades empresariales de organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo, a través de una plataforma digital. Esta presunción no afecta a lo previsto en el artículo 1.3 de la presente norma”

A la vista de esta decisión de construcción jurídica basada en una idea política previa, se plantearán cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo desde el fenómeno de la economía de plataformas y el trabajo en (a través) de ellas. -El que haya plataformas digitales prestadoras del servicio subyacente, y no solo intermediarias, - no quiere decir que la relación jurídica que las une con el prestador del servicio sea siempre asalariada y que -la autónoma sea siempre una calificación errónea o falsa. Cuando se trate de un autónomo real que trabaje en la economía de plataformas prestando servicios en régimen de alteridad, o cuando no puede encajarse en la presunción de laboralidad por la que parece se opta en nuestro ordenamiento jurídico (limitada a los prestadores de servicios de encargo o reparto físico), o se demuestre que no se trata de un falso autónomo, no se habrán resuelto los problemas detectados en el ámbito de la protección social. Sencillamente porque, en nuestro sistema, el estatus de autónomo conlleva en la práctica una menor cuantía de las cotizaciones, ya que las bases por las que se cotiza suelen ser reducidas.

³² OIT: *World Employment and Social Outlook. The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, Geneva, 2021; informe en el que, entre otros aspectos, orienta hacia “asegurar que la situación laboral de los trabajadores esté correctamente clasificada de acuerdo con los sistemas nacionales de clasificación”.

Puede consultarse en https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2021/WCMS_771749/lang--en/index.htm

De modo que el resultado final será un desdoblamiento, la existencia de dos modelos diferentes de condiciones de trabajo y dos modelos de protección social para los trabajadores en plataformas digitales, según se les califique como asalariados o como autónomos, por mucho que la pretendida operación jurídica pueda indirectamente reforzar el ámbito de aplicación del Régimen General cuando los trabajadores de plataformas sean calificados como asalariados.

4. Medidas para adaptar el sistema a la economía digitalizada

Llegados a este punto, habrá que indagar seriamente en las medidas disponibles para adaptar el sistema al nuevo entorno económico de la digitalización, haciendo frente a sus riesgos financieros. Varias son las posibles, unas más radicales y otras más limitadas.

La Recomendación 20ª no asume ninguna de las que pueden ser consideradas rupturistas del sistema, tales- como la que propone desacoplar la protección social del empleo, de si hay o no un empleo (modelo basado en la ciudadanía, semejante al modelo nórdico³³); o la de un cambio estructural más profundo que “acreciente la importancia del capital sobre el empleo”³⁴. Tampoco asume otras que pudieran considerarse intermedias, entre ellas, la desvinculación de la protección social de la clase de empleo que se realice, puesto que no se pone en cuestión la diferencia existente entre el trabajo asalariado y el autónomo en materia de protección social. Sin que a la fecha se haya explorado desde nuestro sistema, trasladándolo a este ámbito, la configuración de una “relación personal de empleo” o “relación personal de trabajo” (*personal work relation*, en su formulación de origen británico) para insertar en la misma desde la perspectiva de incardinación en el sistema a cualquier persona que sea contratada por otra para realizar un trabajo de forma personal, a no ser que esa persona esté explotando realmente una empresa por cuenta propia. Y sigue sin vislumbrar, como vía más atenuada, la de “garantizar una protección social neutra contra el desempleo, la enfermedad y otras circunstancias de la vida, independientemente de la situación laboral”³⁵.

Por tanto, examinemos las medidas más limitadas que, sin transformar radicalmente nuestro modelo y sin alterar el sistema binario de Seguridad Social, permitan introducir fórmulas de ajuste a esta situación para no perjudicar gravemente el equilibrio financiero del sistema, basado -principalmente en cotizaciones; aunque en última instancia pueda llegar a ser necesaria una mayor implicación del Estado en la financiación del sistema, si esos cambios o adaptaciones no son suficientes para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

Atendiendo a la realidad que nos ofrecen los datos, -que describen una situación socioeconómica -compleja y no homogénea, pensemos, por un lado, en quienes realizan una actividad (en plataformas o no) con carácter autónomo-, de forma complementaria a su actividad principal, que puede ser por cuenta ajena; o en quienes la realizan de forma esporádica o marginal. En estos casos se acrecientan las complicaciones relacionadas con

³³ En este sentido, Rodríguez Fernández, Mª L.: “Las pensiones y las nuevas formas de empleo...”, cit.

³⁴ Suárez Corujo, B.: “The Influence of the Platform Economy...”, cit., p. 243

³⁵ Comisión Europea, Final Report of the High-Level Expert Group on the Impact of the Digital Transformation on EU Labour Markets, April 2019, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2019, p. 42, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-impact-digital-transformation-eu-labour-markets>, último acceso marzo 2021

la protección social, más allá del problema básico de los trabajadores autónomos convencionales. Esto ocurre incluso en relación con la cotización, puesto que, bien por elección voluntaria -o por necesidad, en muchos casos las bases por las que cotizan, o por las que pueden permitirse cotizar suelen ser reducidas y, como consecuencia, se origina insuficiencia protectora desde la perspectiva de su intensidad. De ahí que la Recomendación recuerde los efectos de esta situación en dos planos: “en el plano individual, este anómalo funcionamiento del sistema podría traducirse en prestaciones incapaces de garantizar suficiencia y adecuación; en el plano colectivo, tal insuficiencia amenaza con socavar las bases de la legitimidad del sistema de reparto, con sus efectos inmediatos en la solidaridad en que se basa ese mismo sistema”.

En el primer supuesto, esto es cuando el trabajo no convencional autónomo y sus rentas discontinuas o mínimas es la única actividad que realiza el sujeto, -habría que reformular las reglas legales sobre incorporación al RETA, en especial el criterio económico de habitualidad, sencillamente eliminándolo de la definición del ámbito de aplicación del RETA y añadir fórmulas de incorporación -de los autónomos con bajos ingresos o con trabajos irregulares, advirtiendo ahora que el reconocimiento del trabajador autónomo a tiempo parcial puede considerarse como fórmula desfasada porque el avance tecnológico, como decíamos más arriba, permite la trazabilidad exacta del tiempo trabajado y el ingreso obtenido para fijar los parámetros de la cotización. En el bien entendido supuesto que la baja cotización pudiera repercutir en el principio de proporcionalidad entre las aportaciones y las prestaciones recibidas.

Interesaría avanzar en la relación de cotización de los autónomos conforme a sus ingresos reales, de modo que se puedan realizar en períodos diferentes a los mensuales, “tratando de ajustarlas a los momentos en que se obtienen los beneficios”³⁶, y reformular la diferencia entre los colectivos de autónomos (autónomo tipo y el TRADE). Sobre esta cuestión, anunciada en la Recomendación, no se dan siquiera mínimas pinceladas de la que pudiera ser una modificación o reforma. En el fondo, quizás pudiera querer referirse a la necesidad de explorar la figura del “trabajador heteroorganizado” en el ámbito de la protección social, de manera que el trabajador autónomo económicamente dependiente cotice junto a la plataforma digital cuando aquél realice la prestación a través de ésta en régimen de alteridad.

En el segundo supuesto, en caso de actividades complementarias autónomas de otras de trabajo por cuenta ajena, la situación de pluriactividad habría que replantearla para evitar que las rentas complementarias derivadas del trabajo en plataformas no se declararan o quedaran en el ámbito del trabajo sumergido. Una posible solución a sondear sería la de una única incorporación -y cotización- al sistema, en la que, con requisitos y cautela, -se diera preferencia al trabajo por cuenta ajena con aumento de la aportación económica al sistema en función del porcentaje de actividad complementario en el ámbito del trabajo autónomo³⁷, incluido el realizado en plataformas y mejora en la protección social que se reciba del sistema³⁸.

³⁶ Llorente Álvarez, A.: “Una Seguridad Social para el futuro...”, cit., p.135.

³⁷ Llorente Álvarez, A.: “Una Seguridad Social para el futuro...”, cit., p.134.

³⁸ Se daría así posible solución a uno de los problemas detectados por la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia (2019/C 387/01) DOUE, de 15 de noviembre de 2019: “ Los derechos de protección social no siempre se conservan, acumulan o transfieren cuando las personas transitan entre diferentes situaciones en el mercado laboral, por ejemplo cuando se pasa del trabajo por cuenta ajena al trabajo por cuenta propia o a estar en paro, cuando se combina el trabajo por cuenta ajena con el trabajo por cuenta propia, o cuando se pone en marcha o se cierra una empresa. No obstante, el mantenimiento, la acumulación o la

Como estas actuaciones pudieran no solucionar el problema central del sistema, se concluye afirmando al respecto que “habría que reforzar los mecanismos no contributivos, típicamente solidarios, del sistema. Sin cuestionar la lógica que subyace en la obligación de cotizar, se trata de compensar el riesgo de inestabilidad de las carreras profesionales mediante mecanismos que preserven la adecuación de las prestaciones, una necesidad más acuciante, si cabe, ante la tendencia al reforzamiento de la contributividad”.

Lo que parece dar a entender que no se trata de un primer paso hacia un sistema más beveridgeano, el denominado modelo multipilar de primera generación, de modo que el sistema público de protección social que representa la Seguridad Social se centrara en la prevención de la pobreza a través de prestaciones de subsistencia mientras que se fomentara el desarrollo de planes privados profesionales. Esquema que repercutiría negativamente en los trabajadores esporádicos o intermitentes.

Se trata, en un sentido más moderado --sin cuestionar la lógica que subyace en la obligación de cotización (lo que indirectamente refiere al mantenimiento de ésta como principal fuente de financiación del sistema)- -de introducir mecanismos garantes de un nivel mínimo de protección para todos los ciudadanos. Ello sin anunciar su reordenación y reconfiguración conceptual, -compatibilizándolo con el principio contributivo. No se indica expresamente si se trata de una protección de situación de necesidad general o vinculada sólo a la protección reforzada en aquellos supuestos ligados a la inestabilidad de las carreras profesionales.

VI. ROBOTIZACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

En la vigésima Recomendación relativa a la “Seguridad Social y economía digitalizada”, como previamente señalamos, se hace una mención expresa a la robotización, reconociendo debidamente que su intensificación contribuye a la transformación del entorno productivo, de ahí que convenga valorar sus posibles consecuencias en el sistema.

Sin embargo, acto seguido, apenas se desarrolla la Recomendación desde esta perspectiva específica. Motivo por el cual, justamente, cobra sentido intentar averiguar en este apartado si cabe proponer alguna actuación en este ámbito que pueda servir, de algún modo, al sostenimiento y mejora del actual sistema de Seguridad Social.

1. Límites a los robots: de jure y de facto

De entrada, baste realizar la siguiente puntualización: como ya se ha apuntado anteriormente, la inteligencia artificial puede encontrarse incorporada en robots interactivos o no. Tal circunstancia, a nuestro juicio, no debe considerarse como criterio distintivo a la hora de aplicar un régimen jurídico diferenciado en relación con las cotizaciones a la Seguridad Social. Con independencia de que un robot se califique como

transferibilidad de los derechos entre los distintos regímenes son de capital importancia para que las personas que combinan trabajos o cambian de trabajo, o que pasan de ser un trabajador por cuenta ajena a uno por cuenta propia, y viceversa, puedan acceder efectivamente a las prestaciones de los regímenes de protección social de carácter contributivo y dispongan de una cobertura adecuada, así como para fomentar su participación en caso de regímenes de protección social voluntarios”.

inteligente, al no gozar de autonomía en sentido estrictamente jurídico, el planteamiento actual de cualquier solución habrá de valorar como lo relevante seguirá siendo el conjunto de las voluntades de los empresarios y trabajadores. Siempre dentro del más amplio marco garantista del bienestar social que corresponde cuidar a los poderes públicos (sobre todo, en un contexto de desigualdad en el que han de preocuparse por la cohesión social aspirando a lograr la igualdad en los máximos, no en lo mínimo).

El vertiginoso proceso de digitalización de la economía, que altera la actual organización del trabajo y la ordenación de las relaciones de prestación de servicios, en algún punto encuentra sus límites. Es obvio que nunca podrá haber un total desprendimiento de lo material, pues cualquier herramienta virtual acaba necesitando un soporte físico que siempre algún trabajador habrá de operar y supervisar en última instancia. Quizás esta cualidad sea más fácilmente palpable en el caso de los robots, por su carácter tangible. Siempre habrá trabajo humano, lo relevante será cómo se reparte el existente y garantizar la igualdad de oportunidades para acceder al mismo. La pretensión de que sólo algunos copen el mercado de trabajo con todas las garantías y otros queden desplazados es simplemente inaceptable. La reivindicación de que la parte que trabaje mantenga al resto que no haya trabajado es insostenible. Estos no pueden ser los rasgos definitorios de nuestro sistema a largo plazo. Las políticas redistributivas pasan no sólo por compensar daños ex post, sino prevenirlos ex ante. Si hay nuevas formas de trabajo, lo que debe hacerse es reconocerlas, luchando contra la precariedad y los abusos. Si se transparenta el trabajo realizado y se moldea el sistema de forma que capte todas y cada una de las aportaciones que pueda generar en su justa medida, eficientemente, sin que nada se pierda pueden revivir el sector privado y el sector público. Juntos deben encontrar la manera de construir sistemas de comunicación con protocolos comunes al efecto en los que la gestión de los datos sirva para hacer los ajustes pertinentes en el sistema³⁹.

2. El significado de la robotización y su alcance

Frecuentemente, en el término robotización (acción y efecto de robotizar⁴⁰), en sentido amplio, se incluyen los denominados robots incorpóreos -puramente de *software*- que permiten agilizar tratamientos masivos de datos a través de inteligencia artificial e incluso la adopción de decisiones automatizadas (cuestión a la que no es ajena esta rama del Derecho⁴¹). De hecho, la introducción de robots, inicialmente limitada a procesos

³⁹ Algo parecido acontece en el ámbito tributario, donde ha de procurarse un desarrollo equilibrado de las tecnologías en el sector público y privado, estando en cierto modo menos desarrollado el nivel de protección de los contribuyentes que el de los trabajadores. Grau Ruiz, M^a.A., Editorial “Riesgos y oportunidades en la creciente digitalización fiscal”, *Revista Técnica Tributaria*, N290. 130, 2020, pp. 7-15. Grau Ruiz, M^a.A., Editorial “Los derechos digitales de los obligados tributarios”, *Revista Técnica Tributaria*, No.131, 2020.

⁴⁰ Aceptaciones según el Diccionario de la RAE: 1.tr. Introducir robots en procesos industriales. 2.tr. mecanizar (|| dar la regularidad de una máquina). 3.tr. Dar a algo o a alguien carácter de robot.

⁴¹ El RDL 2/2021 incorpora decisiones administrativas automatizadas que, además, no se limita a la actuación de la Inspección del Trabajo, sino que afecta al conjunto de la actividad recaudatoria de la Seguridad Social. Se amplía el número de potenciales obligados a suministrar información a las Entidades Gestoras, hasta convertirlo aparentemente en universal y se camina igualmente hacia una universalización de la información debida. Aunque el anterior art. 130 LGSS preveía que pudieran “adoptarse y notificarse resoluciones de forma automatizada”, esta posibilidad quedaba limitada a “los procedimientos de gestión tanto de la protección por desempleo... como de las restantes prestaciones del sistema de la Seguridad Social previstas en esta ley, excluidas las pensiones no contributivas”. En su nueva redacción se adicionan “los procedimientos de afiliación, cotización y recaudación”. ... el segundo párrafo del art. 130 LGSS, [que]

industriales, se extiende paulatinamente a servicios de la más variada tipología y, dentro de ellos, incluso alcanza a los procedimientos administrativos. No puede ignorarse, no obstante, que detrás de todos ellos hay perfiles de puestos de trabajos distintos que se terminan acomodando por mor de la mediación de estas herramientas en el desempeño de la actividad de que se trate. Cabe citar aquí, a modo de ejemplo, los *chatbots* ya empleados por la Administración española que innegablemente han ganado peso relativo con motivo de las limitaciones espacio-temporales derivadas de la pandemia Covid-19.

En todo caso, el margen para la robotización, más allá de lo tecnológicamente posible, viene marcado por la legislación vigente y, en su caso, las propuestas de *legge ferenda*. En la actualidad, es claro que la introducción de robots no puede admitirse como excusa para no aceptar la responsabilidad típicamente humana. El cuidado de los intereses vitales -presentes y futuros- de cada persona, centrándonos en los beneficios que pueda derivar de su actividad laboral, hoy en día, corresponde al propio trabajador, al empresario y al mismo sistema público -en cuanto a los de la sociedad en su conjunto-. En qué medida la contribución de todas estas partes puede variar concretamente por el impacto de la robótica es lo que ahora preocupa.

Fundamentalmente el problema surge si se concibe ésta como “técnica que aplica la informática al diseño y empleo de aparatos que, en sustitución de personas, realizan operaciones o trabajos, por lo general en instalaciones industriales” [el subrayado es nuestro]⁴². Es clara la necesidad de actualizar la definición en el Diccionario de la RAE para que refleje la realidad social del tiempo en que vivimos, teniendo en cuenta su expansión multisectorial y la creciente implantación de robots colaborativos (*cobots*). En consecuencia, centremos aquí la atención en los posibles impactos de la robótica, tanto negativos como positivos, en nuestro sistema de Seguridad Social, para tratar de minimizarlos y potenciarlos respectivamente.

3. Necesidades sociales derivadas de la robotización y adaptación normativa requerida

Dentro del margen constitucionalmente posible –como no podría ser de otra manera–, en la Recomendación número 20 se abre la puerta a “adaptaciones normativas que permitan la identificación y atención de nuevas necesidades sociales y colectivos vulnerables”, pero sin que quepa proponer cambios estridentes, pues se tratan de preservar “las señas de identidad de nuestro modelo de protección social”. Dicho de otro modo: individual y colectivamente ha de procurarse la suficiencia protectora, reforzando la solidaridad intergeneracional en que se basa el sistema de reparto.

importa a la Seguridad Social, las reglas establecidas con carácter general para las decisiones automatizadas en el sector público (arts. 41 y 42 Ley 40/2015). La puesta en marcha de decisiones automatizadas requiere que, mediante resolución de la entidad administrativa competente, se establezca “previamente el procedimiento o procedimientos de que se trate y el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente” así como “el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación”. Goerlich Peset, J.M^a, *Algoritmos en el procedimiento sancionador en el orden social y en la gestión recaudatoria de la Seguridad Social: las decisiones automatizadas en el Real Decreto-ley 2/2021*, publicado el 22 Feb 2021 https://forodelabos.blogspot.com/2021/02/algoritmos-en-el-procedimiento.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+ElForoDeLabos+%28El+Foro+de+Labos%29

⁴² RAE 2. f. <https://dle.rae.es/robótico>

Ante la robotización, la principal necesidad social que se detecta es la formación para reducir la vulnerabilidad de los trabajadores ante el riesgo de pérdida de sus empleos en el momento presente, garantizando su empleabilidad a futuro.

Al respecto, interesa resaltar que, en el Parlamento Europeo, la Comisión de Cultura y Educación ha hecho importantes sugerencias a la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales: “1. Recuerda que la educación es una inversión en nuestro futuro común: repercute positivamente en la cohesión social, que es una condición previa para el crecimiento económico, la creación de empleo y el trabajo; hace hincapié en el papel de la educación y la cultura en el desarrollo personal y el pensamiento crítico de los ciudadanos, en la movilidad social, en la promoción de la creatividad y la innovación, y en la sensibilización acerca de los principales retos colectivos, como el cambio climático, la transformación digital y las tecnologías revolucionarias;...; defiende la necesidad de prepararse para el futuro impacto que el progreso tecnológico tendrá en el mercado laboral y en las esferas públicas, en particular la automatización, la inteligencia artificial y la robótica, así como en la vida cotidiana y en nuestra relación personal y colectiva con el conocimiento, el aprendizaje y la información; recuerda, en este sentido, la importancia de adquirir competencias de alfabetización mediática para luchar contra la desinformación y construir una ciudadanía digital activa”⁴³.

En este contexto, ante la falta de normas claras, son decisivas las prácticas socialmente responsables de las instituciones públicas y privadas a la hora de incorporar tecnologías y procurar formación para permitir “apropiarse” de ellas⁴⁴. Estas instituciones bien podrían ponderar en una declaración de impacto (social, ambiental o de gobernanza) las ventajas e inconvenientes que traen consigo las diferentes formas de robotización posibles en cuanto a las distintas tareas que comprende su actividad, detallando las posibilidades de “circularizar” la mano de obra⁴⁵. De este concepto nos ocuparemos más adelante. Como se reclama el uso de los algoritmos, la transparencia y auditabilidad de estas prácticas será trascendental. Especialmente cuando se trate de entes que han de servir al interés general.

Conviene a la sostenibilidad del sistema que los trabajadores cuenten con la formación necesaria para mantenerse en activo, que sus salarios se correspondan con el nivel de cualificación más avanzado y que crezcan todo lo posible sus cotizaciones. Al sector empresarial, para subsistir, también le interesa que la cotización sea justa y las prestaciones mantengan la relación de dependencia de la misma. Sobre todo, teniendo en cuenta la necesidad de a largo plazo de acabar asumiendo indirectamente el coste de los despedidos, ya se financie por la propia Seguridad Social o por el Estado a través de una subida impositiva, con contribuciones de quienes posean capacidad económica por haberse generado riqueza.

La Comisión del Pacto de Toledo destaca algunos aspectos, que entendemos particularmente trascendentes:

⁴³ Opinión de la Comisión de cultura y educación (26.1.2021) para la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales sobre el Semestre Europeo para la coordinación de políticas económicas: aspectos sociales y relativos al empleo en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021 (2020/2244(INI)). El subrayado es nuestro. Ponente de opinión: Sabine Verheyen https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0026_ES.html

⁴⁴ Grau Ruiz, M^a.A.: “Tributación y robótica responsable para una economía digital sostenible”, en Braccia, M.F. (dir.), *Tributación de la economía digital*, Thomson Reuters La Ley, Buenos Aires, 2019, pp. 655-668.

⁴⁵ Grau Ruiz, M^a.A.: “Razones para la tributación de la robótica debidamente enmarcada en la economía circular” en García Novoa, C. (Dir.): *Digitalización, inteligencia artificial y economía circular*, Aranzadi, Cizur menor, 2021.

- La inclusión dentro del sistema de todo el tiempo de trabajo. Esto podría facilitarse formalmente al llevar a cabo procesos de robotización responsable, por el incremento en la trazabilidad que aportan sus registros a cualquier actividad desarrollada. Así, la calidad, cantidad y el tiempo de trabajo humano interactuando con los robots podrían valorarse en sus justos términos.

- Compensar el riesgo de inestabilidad de las carreras profesionales mediante mecanismos que preserven la adecuación de las prestaciones. Esta previsión resulta de especial interés por los a priori imprevisibles avances de la robótica y los efectos de su implantación en algunos supuestos.

Propuestas como la cotización a la Seguridad Social (directa o indirectamente) por los robots o el establecimiento de una renta universal pretenden encarar los debates (acerca de la sostenibilidad económica de nuestro modelo de pensiones), aunque una desde la lógica contributiva del modelo bismarckiano y la otra desde la lógica de la universalidad y el principio de igualdad⁴⁶. Si el empresario se ve obligado a cotizar por sus robots, no lo hará con la finalidad de proteger a los mismos ante situaciones de necesidad, sino que parece se le estaría imponiendo un impuesto que debería destinarse a la financiación de prestaciones de Seguridad Social para hacer frente a los problemas de financiación del sistema⁴⁷. Se ha dicho que a nadie le extraña ya que hablemos de empresarios cotizando por robots a la Seguridad Social⁴⁸.

Sin embargo, no debería tratarse aquí de “matar al mensajero”. Los robots (como las plataformas) no son más que herramientas, que pueden emplearse bien o mal. Por supuesto, penalizar a las empresas que los usen para ser más competitivas y productivas no es la solución idónea. Pero tampoco éstas pueden desconocer la necesidad de calibrar los efectos en el sistema que sirve al entorno en el que desarrollan su actividad. Deben tener en cuenta que cuanto mayor sea el número de personas que necesiten protección asistencial, menor será su capacidad de adquirir bienes y servicios, lo que afectará al mercado y a su supervivencia.

En este punto conviene profundizar, porque cabe preguntarse a quién corresponde asumir los riesgos socioeconómicos que afectan a la población. Por el momento, por medio del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, se introduce el IMV como prestación que se financia vía impuestos y no está acoplada al empleo, de manera que “esta política actuará (...) como un seguro colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en un futuro próximo: carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades (...), transformaciones económicas asociadas a la robotización (...), y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos”. Esta solución puede

⁴⁶ “dado que, al estar basado en el empleo, toda reducción de su volumen como resultado del avance de la tecnología puede mermar los ingresos de la seguridad social, además de expulsar de su ámbito de protección a aquellos que no logren acceder a un empleo”. Rodríguez Fernández, M^a L.: *Las pensiones y las nuevas formas de empleo de la revolución digital*, p.5.

⁴⁷ La Seguridad Social es un sistema público destinado a cubrir las situaciones de necesidad de la población en el que las cotizaciones tienen como finalidad principal generar derechos prestacionales. Si se implantara una cotización obligatoria de los robots habría que cambiar la naturaleza del sistema de Seguridad Social. Aguilera Izquierdo, R.: “Digitalización y robótica: cuestiones a debate en materia de Seguridad Social”, en, Monreal, Thibault y Jurado (Coord.): *Derecho del Trabajo y Nuevas Tecnologías*, Edit. Tirant lo Blanch, 2020, p.931

⁴⁸ Gala Durán, C.: “El impacto de la robotización y de las plataformas virtuales en los sistemas de seguridad social europeos, en particular el caso de España”, en *Digital Work and personal data protection: key issues for the labour of the 21st century*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2017, p. 59.

entenderse de manera excepcional, pero no a largo plazo porque se podría llegar a perpetuar la pobreza, en la medida en que deje de crearse riqueza.

En el caso de la robotización, por una parte, existe una dificultad de carácter conceptual para identificar el “sujeto” al que obligar a cotizar, con independencia de quién pueda ser el responsable de la cotización. Por otra parte, la utilización de los robots puede tener incidencia en el crecimiento económico de una determinada sociedad o estado aumentando la productividad general y, en particular, la competitividad de las empresas⁴⁹, que no debería menoscabarse.

La implantación de una cotización sobre los robots, exigiría examinar qué parámetros deberían tenerse en cuenta para determinar la concreta cotización o tributación a establecer sobre cada “robot”, lo que, casi con toda seguridad, sería una importante fuente de dificultades y conflictos. A menudo, se plantean falsos dilemas, como hemos criticado⁵⁰.

Para solventar los problemas de financiación de las políticas sociales, por atractiva que pueda parecer, a primera vista, la línea de argumentación que promueve gravar la introducción de robots “en términos similares a la cotización aplicable a los empleos que sustituye” o mediante la “implantación de específicos impuestos para estas circunstancias que permitan recuperar las pérdidas derivadas de la desaparición del empleo, que no solo afectan a los sistemas de Seguridad Social —por la falta de cotización—, sino también al conjunto de la acción del Estado —por la desaparición de los salarios sujetos a la tributación sobre la renta—”⁵¹, ciertamente plantea serios problemas técnicos y no es fácil en absoluto su encaje dado el alcance actual de la robotización de determinadas tareas, que además puede verse modificado con el paso del tiempo.

Desde luego, una posible solución es intentar hacer patente la relación de las contribuciones sociales o las cargas fiscales directamente con la forma de utilización de

⁴⁹ “La denominada inteligencia artificial, la implementación de comunicaciones complejas entre distintas “máquinas”, que permiten el establecimiento de redes de interoperabilidad, posibilita que se realicen operaciones que sustituyan al hombre individual pero no probablemente por una máquina “individual” sino por un sistema o una red informática compleja. En estos supuestos, identificar el “sujeto” o el “elemento” sobre el que construir la obligación de cotizar no será fácil e, incluso, en ocasiones, resultará especialmente difícil sino imposible, al menos si queremos mantener los esquemas clásicos de imputación de obligaciones”. Llorente Álvarez, A.: “Una Seguridad Social para el futuro...”, cit., p.145.

⁵⁰ Grau Ruiz, M^a A: “El actual dilema fiscal por el impacto de la robótica: ¿innovación o empleo?”, en Hinojosa Torralvo, J.J. y Cruz Padial, I. (Dtores): *Tributos, servicios digitales y robótica*, Aranzadi, 2020, pp. 327-346.

⁵¹ “De entrada, habrá que determinar qué es un robot a estos efectos y tomar la decisión de convertirlo en sujeto de derechos y obligaciones —es decir, regular la llamada «personalidad electrónica»—. Lo primero puede ser relativamente sencillo: el Parlamento Europeo ya ha avanzado en esta línea. Lo segundo, sin embargo, presenta un riesgo: trasladar la responsabilidad de la tributación del beneficiario de la existencia del robot, su titular, a la máquina. Por otro lado, el fundamento de la cotización —o de la imposición— del robot puede percibirse fácilmente en el momento de su introducción: es entonces cuando se produce la sustitución de puestos de trabajo. Asimismo, es en este momento cuando puede determinarse con facilidad el valor de la aportación de robot al proceso productivo y calcular la base de cotización —o la base imponible del impuesto sobre la renta—: sería equivalente a las retribuciones del trabajador sustituido. No obstante, este proceso deviene imposible cuando la robotización no se produce en un contexto de sustitución de empleos humanos”. Goerlich Peset, J.M.: “Digitalización, robotización ...cit”, p.125.

la tecnología por las empresas⁵². A este respecto, interesa recordar que el posible tratamiento jurídico fiscal o social a configurar no sólo habría de limitarse a la imposición de gravámenes, sino que habría de contemplar también la posibilidad de incentivar algunas conductas cuyo fomento sea deseable. En particular, en los incentivos fiscales a la I+D+i podrían vincularse a los requerimientos de una innovación y la investigación responsables en el marco europeo, como predicamos en el campo de la robótica. Al analizar el Derecho comparado, la modificación de los requisitos para el disfrute o la reducción de la cuantía los incentivos (como el caso coreano) se ha identificado impropriamente con el establecimiento de un “impuesto a los robots”. Sea como fuere, en la composición de intereses, sólo aparentemente contrapuestos, como innovación y empleo, debería perseguirse un tratamiento jurídico coherente por las distintas ramas del Derecho.

Lo que ocurre es que, desde la perspectiva de la capacidad económica, no hay un algoritmo mágico para el reparto de las ganancias derivadas de la robotización. ¿Quién gana con ella?, ¿la sociedad?, ¿la empresa que implanta los robots?, ¿la que los fabrica?, ¿algún trabajador? Lógicamente, quizás cada una de estas partes debería contribuir, conforme a las notas de progresividad, al sostenimiento del sistema⁵³. Como ésta no es solución fácil, se cambia el enfoque en el plano tributario al extra-fiscal que toma en consideración las externalidades negativas generadas en el campo del empleo y en el sistema de protección social. Pero antes, debe revisarse la posibilidad de seguir manteniendo la contributividad según la capacidad en el plano social.

Lo que no parece claro es que se pierdan los rasgos contributivos en el sistema de Seguridad Social para trasladarlos básicamente al sistema tributario con el objeto de descargar con rapidez al sistema, alterando su estructura. Cuando se propone desplazar los costes de financiación y contar con el auxilio del Estado a partir del esfuerzo de todos los ciudadanos para afrontarlos, a menudo suele adoptarse una visión limitada del sistema tributario reducida a lo estrictamente impositivo, olvidando que junto a la capacidad económica, también en él se tiene en cuenta el principio de beneficio (por ejemplo, en las tasas y contribución especiales). A nuestro juicio, la solución no se encuentra cambiando el problema de sede, sino aspirando, con una valoración total, a combinar de manera óptima estos dos principios en ambos sistemas conjuntamente. Al final los actores en ambos campos de juego son idénticos y no hay más recursos en uno que en otro (es un juego de suma cero). La clave estriba en fijar bien los criterios de reparto de las cargas, promoviendo la cooperación para alcanzar el máximo beneficio conjunto.

En este sentido, se ha dicho que “modificar nuestro modelo de seguridad social para desacoplarlo del empleo significaría cambiar los responsables de su financiación, que dejarían de ser empresarios y trabajadores por medio de cotizaciones para empezar a

⁵² “Acaso puede tener cierto espacio en la orientación de la evolución tecnológica hacia un modelo sostenible de robotización. Pero no parece que la solución de los problemas de financiación que se avistan en el futuro inmediato pueda descansar en estas propuestas”. *Ibidem*. Grau Ruiz, M.A. et al: “Tools For Inclusive Robotics: Ethics, RRI, Taxation & Social Dialogue” (Workshop at European Robotics Forum, Málaga, 2020), Eprint UCM <https://eprints.ucm.es/59990/>

⁵³ Algunas “propuestas se mueven en el terreno de los dividendos sociales, basados en la consideración de que cada iniciativa empresarial aprovecha elementos puestos a su disposición por el *corpus* social y, por tanto, este ha de ser partícipe de su titularidad y de sus resultados. Los reiteradamente citados dictámenes del CESE aluden específicamente a esta posibilidad. El de 2016 («Los efectos de la digitalización sobre el sector de los servicios y el empleo en el marco de las transformaciones industriales») señala que «para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social en el futuro y aliviar la presión sobre el factor trabajo, podría considerarse la posibilidad de utilizar también una parte de los dividendos de la digitalización» (apartado 6.5)” Goerlich Peset, J.M^a: “Digitalización, Robotización...”, cit, p. 126.

serlo el conjunto de ciudadanos mediante impuestos. En términos coste/beneficio, ello podría ser interpretado como un alivio fiscal para los empresarios, que dejarían de asumir la parte más significativa de la financiación de la protección social, y una carga para el conjunto de la sociedad, pero fundamentalmente para los trabajadores, que empezarían a asumir una parte sustancial de la financiación de su propia protección social vía impuestos (especialmente si se dedican a la protección social impuestos sobre el consumo)”⁵⁴.

No obstante, cabe recordar el cambio ya experimentado, según el Tribunal Constitucional en su Sentencia 39/1992, de 30 de marzo, “es innegable que el sistema de protección social, se ha ido separando progresivamente del esquema contributivo y acercándose, de forma cada vez más próxima al concepto de tributación en el que la existencia de la cuota no autoriza a exigir un determinado nivel de prestaciones, ni su cuantía a repercutir en el nivel o contenido de las mismas y, en tal sentido, es abundante la jurisprudencia constitucional que niega a la cuota de cotización la cualidad de ‘prima de seguro’ de la que se derive necesariamente el derecho a la prestación o pueda dejar de pagarse caso de inexistencia de ésta (SSTC 103/1983, 65/1987, 127(1987 y 189/1987) [FJ 6]”.

Desde luego, resulta atractiva la idea de la diversificación de las fuentes de ingresos del sistema, pero no es tarea sencilla encontrar mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social. Deberían repensarse la concepción de la obligación de cotizar, la cuantía y el tiempo de las cotizaciones, así como los incentivos⁵⁵. En cuanto a estos últimos, la Reforma 6 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia señala la oportunidad de revisar las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral (25% del gasto en políticas activas con eficacia limitada según AIREF)⁵⁶. El margen de mejora en incentivos parece ser elevado en tanto en cuanto pueda hacerse uso de procesos robotizados para el control de su correcto disfrute.

4 Conexión con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: reformas en el ámbito laboral y de pensiones, de 18 de enero de 2020

En dicho Plan, la componente 23 sobre nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, no contempla explícitamente robotización, pero muchas de las medidas previstas pueden relacionarse con ella. Si se impulsa innovación socialmente responsable, pueden generarse empleos de calidad. Por ejemplo, entre las medidas en la Reforma 4 referida a la modernización de políticas activas de

⁵⁴ Rodríguez Fernández, M.L.: Las pensiones y las nuevas formas de empleo de la revolución digital, p.18.

⁵⁵ “...especialmente en el ámbito de la liquidación, control de la cotización y de recaudación de los recursos de la Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta” (art. 40.1, 40.4, 40.6 o 40.7 LGSS) –; y, además, se presta particular atención al control de las ayudas o subvenciones dispensadas por las entidades gestoras (últimos párrafos añadidos a art. 71.1 letras a) y h)). Goerlich [Peset, J.Mª: Algoritmos en el procedimiento sancionador...cit.](#)

⁵⁶ Sobre los posibles incentivos a la formación y al empleo en la UE, puede verse Grau Ruiz, Mª A. y Díaz Peña, A.L.: “Social Security And Robotization: Possible Ways To Finance Human Reskilling And Promote Employment”, *Paladyn Journal of Behavioural Robotics*, 2020.

empleo se dice textualmente: “el impulso a la capacitación digital y a los nuevos nichos de empleo relacionados con la transición verde”.

En este sentido, como en el marco de la economía circular los productos se acaban convirtiendo en cierto modo en servicios, cualquier empresa que los introdujera en el mercado idealmente necesitaría poder hacerse cargo por completo del ciclo de vida del producto (hasta su reparación, reutilización total o de parte de sus componentes, reciclaje de piezas, etcétera). Por ello, en paralelo, surge la necesidad de contar con trabajadores que se ocupen de gestionar todas estas nuevas tareas con proveedores y clientes.

Así pues, junto a la complejidad que puede llevar aparejada el manejo de los programas informáticos en los robots, que requiere de una alfabetización digital no siempre fácil, existe otra cuestión más simple -escatológica si se quiere- de remediar los problemas ocasionados por la acumulación de basura tecnológica y frenar el uso desmedido de recursos naturales no renovables. Consecuentemente, en el análisis de vacantes y demandas en el mercado de trabajo, sería pertinente tomar simultáneamente este aspecto en consideración.

Debería promoverse desarrollo de mercados de formación e intermediación en colaboración con el sector privado, asegurando una supervisión recíproca de los Servicios Públicos de Empleo, que se modernicen y digitalicen con sistemas de gestión del dato que puedan orientar la toma de decisiones, según prevé la Reforma 12.

Este modo de proceder entronca con la Reforma 11 dedicada a la modernización y refuerzo de la formación para el empleo. Es crucial el objetivo de establecer un marco que permita la formación continua, la recualificación de trabajadores (*reskilling* y *upskilling*) y establecer sistemas de certificación de conocimientos y experiencia. En esta línea, se aboga por modernizar y alinear los mecanismos de formación profesional y de formación para el empleo con las nuevas demandas y tecnologías. Evidentemente esta estrategia es crítica en el campo de la robótica. El primer objetivo debe ser, por tanto, determinar qué puestos de trabajo van a ser necesarios⁵⁷.

En todo caso, conforme a la Reforma 17 deberá hacerse una evaluación de las políticas públicas, en particular de las bonificaciones e incentivos (a la contratación), a la formación -añadiríamos en su lugar-. Es especialmente necesaria una “metodología común a todos los sistemas públicos de empleo, articulando objetivos claros vinculados al reparto de fondos, asegurando la trazabilidad del gasto para poder conocer los flujos de fondos principio a fin, con criterios contables normalizados y poniendo a disposición de investigadores los datos anonimizados de registros administrativos”. El escrutinio permitirá, además, restablecer la confianza de la ciudadanía, mayores y jóvenes, en el sistema público.

En lo que respecta a las pensiones, el Plan “plantea el impulso de los sistemas complementarios de pensiones en el ámbito empresarial y profesional. En particular, se trabajará en el desarrollo de un fondo de pensiones de promoción pública que se extienda al conjunto de los trabajadores a través de la negociación colectiva y pueda ser potenciado mediante incentivos fiscales”. Así como “el desarrollo de nuevos mecanismos voluntarios

⁵⁷ “...en este nuevo contexto tecnológico, de modo que seamos capaces de anticiparnos, formarnos y adaptarnos al nuevo sistema productivo. La educación técnica, la formación permanente y la recapitación deben ser el primer objetivo que debe perseguir el Estado ante un nuevo contexto económico altamente automatizado. A partir de ahí, cualquiera de las dos alternativas señaladas, cotización o impuesto, puede ayudar a la financiación de nuestro Sistema de Seguridad Social, pero no podemos pensar que esta sea la solución a los problemas de viabilidad financiera que el Sistema tiene”. Aguilera Izquierdo, R.: “Digitalización y robótica: cuestiones a debate en materia de Seguridad Social”, cit., p.936.

que favorezcan la capacidad de ahorro y de inversión, contribuyendo además a la movilidad laboral de sus beneficiarios. Su articulación a través de la negociación colectiva sectorial puede contribuir a corregir problemas estructurales del mercado laboral”⁵⁸.

Desde luego, es importante prestar especial atención a problemas que tienen su origen en el mercado de trabajo y luego se agravan en el ámbito de Seguridad social y, en particular, en el acceso a las pensiones. Así sucede con la brecha de género -apreciable en el campo de la robótica-, que puede afectar a las pensiones, además de que, en general, las mujeres tienen carreras de cotización más irregulares, más cortas y peor remuneradas, especialmente a partir del momento en el que tienen un hijo (Reforma 7).

5. La perspectiva internacional sobre los sistemas de Seguridad Social y algunos impactos positivos de la robotización a valorar

5.1. Una visión comparada facilitada por la AISS

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) cuenta con un Observatorio sobre la economía digital y la Seguridad Social⁵⁹, siendo consciente de que supone un desafío más para los sistemas de Seguridad Social⁶⁰. Atinadamente señala la AISS que “al hacer el estudio de viabilidad de la automatización y la robotización, hay que comparar la rentabilidad de la importante inversión de capital que se ha de realizar con el ahorro en costos de mano de obra que se pretende conseguir. Por este motivo, el costo de la mano de obra poco cualificada es un factor importante. Cuanto menor sea el costo de la mano de obra, mayor será la “trampa digital” para estos trabajadores, lo que curiosamente evita que sus trabajos se automaticen. Además del aspecto económico, en aquellos trabajos en los que se requieren sólidas competencias sociales, interpersonales y de empatía, por ejemplo, en el sector de la atención de salud, es mucho más difícil sustituir al ser humano por una máquina. Por último, hay muchas tareas que simplemente no se prestan a la robotización, aunque aparentemente sean muy sencillas. Por ejemplo, barrer el suelo es sencillo, pero el mismo trabajador que se ocupa de barrer limpia también el polvo de los muebles, vacía el cubo de la basura, limpia la pizarra, etc. No obstante, las diferencias entre trabajadores muy cualificados y poco cualificados pueden aumentar, de forma que los trabajadores que se encuentran entre uno y otro extremo sean los más afectados. Para salvar esta brecha, es necesario tener competencias técnicas o competencias sociales e interpersonales. Esto solo se puede conseguir si se invierte en el desarrollo del capital humano para mejorar las competencias y reducir estos riesgos”. En efecto, como denunciábamos, la situación en España con respecto al capital humano es

⁵⁸ Reforma 8. se prevé la aprobación de un nuevo marco jurídico que impulse la promoción de planes de pensiones de empleo mediante la creación de un fondo de promoción pública de libre adscripción que permita dar cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de empleo en sus empresas o autónomos, o integrar planes de pensiones de empleo que así lo decidan. Este fondo introducirá competencia en el sector, mejorando la eficiencia de costes y favorecería, además, la movilidad de los trabajadores entre empresas gracias a la posibilidad de traspasar los derechos por las aportaciones realizadas en la empresa de origen. Para extender su uso, se desplazará la fiscalidad favorable actual de los planes individuales hacia los planes de empleo procedentes de la negociación colectiva.

⁵⁹ <https://ww1.issa.int/es/observatory>. La Salle, D. y Cartoceti, G.: *La Seguridad Social en la Era Digital, Cómo pueden los sistemas de seguridad social aprovechar las nuevas oportunidades y afrontar los nuevos desafíos*, AISS, Ginebra, 2019, pp. 13-14.

⁶⁰ Sierra Benítez, E.M.: “La protección social de los trabajadores antes el desafío del nuevo trabajo a distancia, del trabajo digital y la robótica”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 11, 2017, pp. 133 a 159.

crítica, apuntando por ello que la formación generalizada de las personas en las citadas competencias es esencial, como primera medida de choque.

Tras revisar el panorama internacional, la propia AISS formula apreciaciones que interesa traer a colación, pues van en la línea de lo que antes hemos sugerido. Observa la tendencia a incluir un porcentaje cada vez mayor de trabajadores (aunque tengan historias laborales incompletas) en regímenes contributivos, flexibilizando el umbral de elegibilidad. Como decíamos, cuantos más cotizantes haya, con cotizaciones más ajustadas a su realidad, más equitativo y sostenible será el sistema.

Además, la AISS estima que “la extensión de la cobertura por medio de regímenes obligatorios que incluyan a los trabajadores con una capacidad contributiva inferior es más eficaz en términos de cobertura y adecuación”, ya que permiten la asunción mancomunada de riesgos y fomentan la sostenibilidad financiera de los regímenes de Seguridad Social. Puede que esta opción requiera subsidios públicos o la creación de categorías de cotización diferenciadas”⁶¹.

En el contexto de la robotización, mancomunar los riesgos conviene a los empleadores, porque funcionaría como una especie de seguro contra las crisis coyunturales y cíclicas. Advierte la AISS de que la “relación entre la cotización por despido y los costos sociales del mismo es la que mejor puede reflejar el costo total de la sustitución de trabajadores por la inteligencia artificial y los robots”⁶². Se alude al mecanismo *bonus malus* estadounidense para el seguro de desempleo, por el que se otorga un porcentaje mayor del costo social vinculado a la falta de empleo a los que generan el costo, con consecuencias positivas en términos de reducción de la carga total de las cotizaciones y aumentos en el empleo⁶³.

Al mismo tiempo, valora otras medidas como la utilización de franjas de ingresos más amplias para determinar los niveles de cotización, el diferimiento de las cotizaciones durante crisis económicas, o la interrupción de los períodos de cotización. Destaca la posibilidad de proporcionar un apoyo económico temporal a los trabajadores por cuenta propia (un complemento para alcanzar el nivel de asistencia social habitual o un préstamo sin intereses -como en los Países Bajos-). En definitiva, se ha de tratar, por todos los medios, que sobrevivan en activo el mayor tiempo posible (aunque ello implique sacrificios puntuales en la recaudación regular de las cotizaciones). Es evidente que un préstamo sin interés tiene un coste económico menor que el incremento de la lista de parados.

⁶¹ AISS, p. 21. La experiencia internacional pone de relieve que los regímenes voluntarios también pueden desempeñar un papel importante como complemento de los regímenes obligatorios. Sin embargo, existe el riesgo de selección adversa, ya que los trabajadores con más riesgos son los que tienen mayores incentivos para afiliarse, lo que hace que el sistema sea más caro para el trabajador medio y, por lo tanto, la mancomunación de riesgos se hace difícil.

⁶² “dado que la cotización que paga el empleador para financiar la ayuda a los períodos sin trabajo por lo general no proviene de los despidos, y teniendo en cuenta los costos sociales que estos pueden suponer, esta relación entre la cotización por despido y los costos sociales del mismo es la que mejor puede reflejar el costo total de la sustitución de trabajadores por la inteligencia artificial y los robots”, p.21

⁶³ Grau Ruiz, M^a.A.: “El actual dilema fiscal por el impacto de la robótica...”, cit., en la nota 26 se expresa que: “The United States is currently the only OECD country that applies experience rating of employer contributions in the context of unemployment insurance (OECD, 2018[32]) (...) For unemployment insurance, there is some evidence suggesting that experience rating reduces overall contribution burdens and increases employment. The specifics need to be designed with care, however, e.g. to avoid “cream skimming” (for instance, hiring only workers with low layoff risks to safeguard against rising insurance costs)”. *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OCDE, París, 2019, pp. 320 y 323. Disponible en <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en> [última consulta marzo 2021]

5.2. Impactos positivos de la robotización que deben también valorarse

Por un lado, la posibilidad de una mayor adecuación de las cotizaciones a la realidad de forma prácticamente instantánea es un impacto de la robótica claramente positivo (por ejemplo, con robots vestibles o exo-esqueletos y robots interactivos con los que se colabore en tareas realizadas y/o supervisadas por personas). Es evidente, que la captación continuada de datos por los robots puede servir al fin de acomodar correctamente el sistema en tiempo real, tanto en el plano individual como colectivo. Por otro lado, la vida laboral del trabajador/a podría verse prolongada al evitarse determinadas lesiones en su salud gracias al uso del robot⁶⁴. Esto supondría un ahorro de costes en prestaciones derivadas de enfermedades laborales y la posibilidad de alcanzar un mayor período de cotización.

Por otro lado, podría considerarse la inestabilidad en caso de sustitución como inconveniente, pero es forzoso admitir que, al mismo tiempo, sirve de acicate para promover la movilidad social del trabajador/a, cuando se le ofrecen garantías de formación necesaria que le permita realizar otras tareas más demandadas, que requieren mayor cualificación, conllevan mayor salario y desembocan en una mejor protección social⁶⁵.

Dada la rapidez en los cambios, habrían de reducirse al máximo los “vacíos” en la cotización, procurando minimizar los tiempos muertos en las transiciones. De hecho, el uso de la inteligencia artificial puede permitir cruces de oferta y demanda de empleo más eficaces. En todo caso, en esos períodos intermedios para dar el salto a otro empleo, los trabajadores no se habrían de conformarse con un “pez” (a modo de renta mínima⁶⁶), si pudieran “aprender a pescar”, pese a la fuerte marejada tecnológica. En su caso, podría usarse un fondo tripartito para financiar las actuaciones necesarias en este ámbito y contar con seguros privados, de forma complementaria.

Compartimos la idea de que “un sistema económico fuerte es la mejor garantía para el sostenimiento de un sistema de Seguridad Social robusto. Si en la construcción y reforzamiento del crecimiento económico de un determinado estado ha de jugar un papel fundamental la automatización de los procesos productivos, con la implementación, entre otras medidas, de la utilización de los robots, la tributación específica de estos, si es que se decide establecerse alguna, debería de efectuarse con la cautela y precaución necesaria para que no repercutiera negativamente en el crecimiento económico, eso sí, sin que, el crecimiento económico, per se, pueda ser la justificación para el detrimento de las condiciones laborales”⁶⁷.

⁶⁴ Vid. Grau Ruiz, M^a.A. y Sánchez-Urán Azaña, M^a.Y.: *Inbots White Paper on Interactive Robotics, Legal Ethics & Socioeconomic Aspects*, Preliminary Report - deliverable D.2.1., 2019, p. 95 y ss http://inbots.eu/wp-content/uploads/2019/07/Attachment_0-1.pdf

⁶⁵ Sobre la transformación de tareas y ocupaciones en el contexto de la automatización y robotización, y propuestas al respecto, véase López Sánchez, J.I., Grau Ruiz, M^a.A. y Sánchez-Urán Azaña, Y.: “The impact of robotics and computerization on the labour market: Inclusive insight from a Law and Economics perspective”, Revista *Derecho Digital e Innovación*, Wolters Kluwer, núm.3, 2019.

⁶⁶ Los programas de rentas mínimas han sido duramente criticados, pues se consideran instrumentos que pueden subvencionar la ociosidad. Mercader Uguina, J.: “La robotización y el futuro del trabajo”, *Trabajo y Derecho*, núm. 27, 2017, p. 8.

⁶⁷ Llorente Álvarez, A.: “Una Seguridad Social para el futuro...”, cit., p. 147